

Department of State 1789-1939

**Pierwsze 150 lat udziału
w polityce zagranicznej USA**

Prace Amerykanistyczne



Uniwersytetu Jagiellońskiego

**Redaktor naukowy serii
prof. dr hab. Andrzej Mania**

Andrzej Mania

Department of State 1789-1939

**Pierwsze 150 lat udziału
w polityce zagranicznej USA**

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Seria: **Prace Amerykanistyczne Uniwersytetu Jagiellońskiego**

Redaktor naukowy serii: *prof. dr hab. Andrzej Mania*

RECENZENT

prof. dr hab. Jadwiga Kiwerska

PROJEKT SERII

Maciej Kwiatkowski

OPRACOWANIE GRAFICZNE OKŁADKI

Marcin Bruchnalski

Na okładce gmach Departamentu Stanu w latach 1875–1946, tzw. State-War and Navy Building,
a dziś nazywany Eisenhower Executive Office Building lub Old Executive Building.

Zdjęcie z początku XX wieku

Na tylnej stronie okładki autor na tle The George Washington Masonic Memorial
w Aleksandrii, Wirginia

Książka dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Instytutu Nauk Politycznych
i Stosunków Międzynarodowych

© Copyright by Andrzej Mania & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydanie I, Kraków 2011

All rights reserved

Książka, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowywana bez pisemnej zgody
Wydawcy. W sprawie zezwoleń na przedruk należy zwracać się do Wydawnictwa Uniwersytetu
Jagiellońskiego

ISBN 978-83-233-2956-5



www.wuj.pl

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków
tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98
tel. kom. 0506-006-674, e-mail: sprzedaz@wuj.pl
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

Książkę dedykuję moim uczniom, współpracownikom, koleżankom i kolegom, którzy współuczestniczyli w procesie budowy programu badań i dydaktyki dotyczącej Stanów Zjednoczonych, a potem obu Ameryk na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Wyrażam wdzięczność tym, którzy w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych oraz w Instytucie Amerykanistyki i Studiów Polonijnych wspierali mnie w tych działaniach.

Autor

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział I. Dyplomacja amerykańska do czasu zwołania Konwencji Konstytucyjnej	
1787 roku	15
I. 1. Dyplomacja okresu kolonialnego	15
I. 2. Instytucje kierowania polityką zagraniczną w okresie 1775–1781	18
I. 3. Pierwsi dyplomaci	25
I. 4. Rozwój instytucji zarządzania sprawami zagranicznymi państwa 1781–1789. Czas R. Livingstona i J. Jaya	32
I. 5. Początki służby konsularnej	41
Rozdział II. Konstytucja USA i miejsce Departamentu Stanu w systemie politycznym USA.....	47
II. 1. Konwencja Konstytucyjna	48
II. 2. Sprawy zagraniczne w konstytucji z 1787 roku.....	60
II. 3. Powstanie Departamentu Stanu.....	64
II. 4. Wewnątrzpaństwowe funkcje Departamentu Stanu	69
A. Strażnik Wielkiej Pieczęci.....	71
B. Promulgacja i publikacja dokumentów	74
C. Wydawanie patentów i ochrona praw autorskich	74
D. Cenzus	75
E. Publikowanie <i>Biennial Register</i>	77
F. Publikowanie sprawozdań <i>Commercial Relations of the United States</i>	78
G. Wydawanie listów kaperskich dla okrętów walczących po stronie USA.....	78
H. Udział w wyborach prezydenckich	78
I. Funkcje związane ze sprawowaniem urzędu prezydenta.....	79
J. Funkcje związane z wprowadzaniem poprawek do konstytucji.....	79
K. Udział w międzynarodowych wystawach	80
Rozdział III. Funkcjonowanie Departamentu Stanu w polityce USA, 1789–1829	81
III. 1. Organizowanie Departamentu Stanu i służby konsularnej oraz dyplomatycznej w okresie rządów federalistów.....	81
III. 2. Departament Stanu w obliczu konfliktu w Europie i wojny z Wielką Brytanią ...	98
III. 3. Departament Stanu w ostatnich latach rządów „dynastii z Wirginii”	104
Rozdział IV. Departament Stanu, dyplomaci i konsulowie w latach rosnącej potęgi Ameryki w XIX wieku.....	113
IV. 1. Departament Stanu i pierwsze reformy.....	113
IV. 2. Departament Stanu w okresie zwiększania aktywności międzynarodowej USA od lat trzydziestych	120

IV. 3. Departament Stanu czasu wojny secesyjnej i Rekonstrukcji	134
IV. 4. Czas wielkich reform Departamentu Stanu. Profesjonalizacja służby.....	138
Rozdział V. Departament Stanu w okresie progresywizmu i I wojny światowej	155
V. 1. Aktywność Departamentu Stanu w latach budowy profesjonalnych służb zagranicznych na początku XX wieku.....	155
V.2. Departament czasu I wojny światowej	179
Rozdział VI. Departament Stanu i <i>Foreign Service</i> w okresie międzywojennym.....	193
VI. 1. Okres Hughesa	194
VI. 2. Ustawa Rogersa – powstanie zunifikowanej <i>Foreign Service of the US</i>	199
VI. 3. Departament Stanu w ostatnich latach prosperity	211
VI. 4. Departament doby Wielkiego Kryzysu.....	216
VI. 5. Okres <i>New Deal</i>	225
Podsumowanie	239
Bibliografia	251
The Department of State, 1789–1939. The First 150 Years of Its Participation in US Foreign Policy (Summary).....	265
Aneks nr 1	275
A. Sylwetki poprzedników Sekretarzy Stanu, szefów jednostek zajmujących się sprawami zagranicznymi, działających przed rokiem 1789	275
B. Sylwetki Sekretarzy Stanu w latach 1789–1939.....	276
C. Wykaz osób pełniących czasowo funkcję Sekretarzy Stanu (<i>Secretary of State ad interim lub Acting Secretary of State</i>) w latach 1789–1939.....	293
Aneks nr 2	295
A. <i>Undersecretaries of State</i> , 1919–1939.....	295
B. <i>Counselors</i> , 1912–1939	296
C. <i>Legal Advisers</i> , 1931–1939	296
D. <i>Chief Clerks</i> , 1789–1939	296
E. <i>Assistant Secretaries of State</i> , 1853–1924	297
F. <i>Second Assistant Secretaries of State</i> , 1866–1924.....	299
G. <i>Third Assistant Secretaries of State</i> , 1875–1924.....	299
H. <i>Assistant Secretaries of State</i> , 1924–1939	300
I. <i>Chiefs of Protocol</i> , 1928–1939	301
Indeks nazwisk.....	303

Wstęp

Niniejsza monografia zrodziła się z przekonania o tym, że wiedza o Stanach Zjednoczonych Ameryki, ich instytucjach, polityce jest coraz bardziej przydatna do zrozumienia mechanizmów polityki zagranicznej, sposobów funkcjonowania demokracji, śledzenia zjawisk globalizacyjnych, a także amerykańskiej kultury we współczesnym świecie. Jesteśmy w wieku XXI, w którym być może zmieni się rola Ameryki, jej sposób komunikowania się ze światem, czy zdolność do wywierania wpływu na kształt stosunków międzynarodowych, kierunki rozwoju kultury masowej i na zjawiska kryzysowe czy rozwój oraz innowacyjność w nauce. Cokolwiek by się jednak stało, warto zrozumieć doświadczenia amerykańskie w wielu dziedzinach aktywności w krótkiej historii tego państwa.

Praca ta w znacznym stopniu wynika z moich własnych doświadczeń badawczych i organizatorskich w zakresie amerykanistyki studiów nad polityką USA i ich instytucji politycznych oraz historią dyplomacji, a także historią stosunków międzynarodowych. Widoczny od lat wzrost zainteresowania Stanami Zjednoczonymi Ameryki uczonych, studentów, dziennikarzy skłonił mnie do podjęcia badań nad Departamentem Stanu (*Department of State*). Instytucja ta jest obecna w literaturze dotyczącej polityki zagranicznej USA i szeroko rozumianej polityki międzynarodowej. Jej istnienie i działanie ma podstawy w konstytucji, jest to bowiem część federalnej administracji USA. Instytucja ta tkwi w samym środku mechanizmów funkcjonowania polityki federalnej, szczególnie w zakresie spraw polityki zagranicznej. W tej monografii omówione będzie pierwsze 150 lat historii Departamentu Stanu – okres od 1789 do 1939 roku z wątkami z czasu kolonialnego. Wówczas formowała się dyplomacja amerykańska, stając się jednym z najważniejszych elementów uczestniczących w polityce zagranicznej państwa. Cezura początkowa jest oczywista, wtedy bowiem powstał Departament Stanu, a końcowa to nie – jak można by sądzić – poszukiwanie za wszelką cenę symbolicznej daty. W Departamencie Stanu po wybuchu wojny w Europie w roku 1939 nastąpiły przekształcenia wynikające w pierwszym okresie z doświadczeń I wojny światowej, gdy głównym zadaniem stało się wspieranie politycznych działań w obliczu wojny, a potem wysiłku wojennego, w tym zapewnienie opieki obywatelom USA i ochrona interesów USA na terenie działań wojennych. II wojna światowa to już inny okres w dziejach, mimo że do USA dotarła dopiero w grudniu 1941 roku, to państwo to już w 1939 podjęło kroki na rzecz przekształcania instytucji, przygotowując je do nowej, dynamicznie się zmieniającej sytuacji na świecie.

Przedmiotem analizy w tej monografii jest proces tworzenia i rozwoju jednego z działów administracji federalnej, tj. Departamentu Stanu. Analiza rozwoju tej instytucji pozwala badać formowanie się głównego instrumentu tego departamentu, tj. służby dyplomatycznej i konsularnej, w tym regulacji prawnych ich dotyczących. Sposób działania sekretarza stanu, jego pozycja w administracji, w tzw. gabinecie, czy – inaczej mówiąc – zdolność do przekazania prezydentowi swoich sugestii mówią wiele o mechanizmach formowania polityki zagranicznej. Konstytucyjne zapisy, ustawy, rozporzą-

dzenia wykonawcze, kilka orzeczeń Sądu Najwyższego – wszystko to tworzy formalne ramy dla działania Departamentu Stanu i jego szefa. W praktyce jednak wiele zależało od osobowości prezydenta i Sekretarza Stanu oraz relacji między nimi. Rodzaj tej więzi tworzył rzeczywisty mechanizm formowania polityki. Cała władza wykonawcza, jak głosi konstytucja, znajduje się w rękach prezydenta. Ten jednak może chcieć realizować ją w sprawach zagranicznych przy dużym udziale Departamentu Stanu nie tylko jako wykonawcy polityki, lecz także jako twórcy pewnych koncepcji. Za mechanizmami stoją ludzie z całym uwikłaniem w ambicje i odmienne rozumienie interesu państwa. Polityka na najwyższym szczeblu staje się w rezultacie wypadkową procedur i kontaktów między ludźmi – to właśnie nadaje jej konkretny kształt.

Praca prezentuje proces formowania się struktur uczestniczących w amerykańskiej polityce zagranicznej. Kolonie, które wybiły się na niepodległość zorganizowaną w państwie federacyjnym (najpierw krótko konfederacyjnym), musiały wiele zbudować, aby państwo – Stany Zjednoczone Ameryki – mogło istnieć. W sferze kontaktów ze światem cele polityczne tego państwa wydawały się początkowo ograniczone i dotyczyły obrony niepodległości, a potem rozszerzały się coraz bardziej na zapewnienie osłony dla wewnętrznej ekspansji, a wreszcie zagwarantowanie USA należytej pozycji w świecie. Służba dyplomatyczna służyła tym celom. Z kolei rozwój gospodarki amerykańskiej i liczne kontakty handlowe uzasadniały tworzenie służby konsularnej, uznawanej przez lata za bardziej przydatny dział administracji federalnej, służący handlującej za światem Ameryce.

Choć wiele uwag w pracy dotyczyć będzie polityki zagranicznej USA, sposobu jej tworzenia i prowadzenia, to nie jest to w ścisłym znaczeniu monografia o polityce zagranicznej, lecz o instytucji, która tę politykę współtworzyła i realizowała, o Departamencie Stanu i służbie zagranicznej.

Jeszcze jeden element stanowi myśl przewodnią pracy. Jest to mianowicie problem formowania jednego z działów administracji federalnej, uwikłanego przez dziesięciolecia w „system łupów”. Krok po kroku reformatorzy z Kongresu, z samego departamentu, z Białego Domu zmieniali te rozdzielone służby zagraniczne, czyniąc je z czasem w dużym stopniu niezależnymi od bieżącej walki politycznej. Służba dyplomatyczna i konsularna podlegały procesom profesjonalizacji, demokratyzacji, specjalizacji i unifikacji, co przejawiało się m.in. w tym, że awans uzależniono od zasług, przyjęcie do służby – od wyników egzaminu (poza najważniejszymi nadal politycznymi stanowiskami szefów placówek), utworzono służbę dla kobiet i czarnoskórych Amerykanów. W miarę jak rosła potęga Ameryki i zadania przed nią stojące, pojawiła się konieczność stworzenia profesjonalnej służby. Symboliczne, a zarazem bardzo wymierne było uchwalenie tzw. *Rogers Act* roku w roku 1924, który stworzył jednolitą Służbę Zagraniczną Stanów Zjednoczonych (*Foreign Service of the United States*) powstałą z połączenia służby dyplomatycznej i konsularnej.

Literatura światowa na temat polityki zagranicznej USA jest olbrzymia, w zasadzie nie do ogarnięcia. Znajdujemy w niej wiele informacji o Departamencie Stanu, stąd też sięgnięto do niej wielokrotnie. Literatura dotycząca samego Departamentu Stanu jest dość obszerna, znajduje się tam wiele klasycznych prac i ten zasób wykorzystano w dużej mierze. Zdecydowanie jednak najciekawsza i szczególnie wartościowa dla tej monografii była analiza tekstów w profesjonalnych czasopismach stowarzyszeń konsu-

łów i dyplomatów. W latach 1919–1924 ukazywał się „American Consular Bulletin”, natomiast w latach 1925–1951 wydawano „The American Foreign Service Journal”, a od roku 1952 wydawany jest „Foreign Service Journal”. To kopalnia wiedzy o Departamencie Stanu, dyplomatach i konsulach, o regulacjach dotyczących tych służb. Teksty omawiają sprawy i problemy współczesne, ale także często sięgają do historii. Pewną pomocą były też wydawnictwa Departamentu Stanu, jak: Department of State Bulletin 1939–1989, US Department of State Dispatch 1989, Register of the Department of State.

Bogata literatura wskazana w bibliografii i przypisach może być oczywiście jeszcze poszerzona, co łatwo potwierdzić, sięgając choćby do katalogu Library of Congress (www.loc.gov). Prowadzone w Bibliotece Kongresu badania pozwoliły na wyselekcjonowanie najważniejszych monografii, które da się przedstawić w następujących grupach. Po pierwsze, są to syntezы omawiające czasem w głęboko analityczny sposób dzieje Departamentu Stanu, w tym prace, takich autorów jak: William Barnes, John Heath Morgan, *The Foreign Service of the United States; Origins, Development, and Functions*, Historical Office, Bureau of Public Affairs Dep. of State 1961; W. Wendell Blancké, *The Foreign Service of the United States*, Praeger, New York 1969; Gaillard Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, Eliborn Classics 2005, reprint książki z roku 1914; Warren Frederick Ilchman, *Professional Diplomacy in the United States 1779–1939: A study in Administrative History*, Univ. of Chicago Press, Chicago 1961; Tracy Hollingsworth Lay, *The Foreign Service of the United States*, Prentice-Hall Inc., New York 1925; Elmer Plischke, *U.S. Department of State; a Reference History*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1997; Robert D. Schulzinger, *The Making of the Diplomatic Mind: The Training, Outlook, and Style of United States Foreign Service Officers, 1908–1931*, Wesleyan U. Press, Middletown, Conn., 1975; Graham Henry Stuart, *The Department of State. A History of Its Organization, Procedure, and Personnel*, The MacMillan Co., New York 1949; Martin A. Weil, *A Pretty Good Club: the Founding Fathers of the U.S. Foreign Service*, Norton, New York 1978; Richard Hume Werking, *The Masters Architects: Building the United States Foreign Service, 1890–1913*, Univ. Press of Kentucky, Lexington 1977. W grupie tej wskazać należy prace polskich autorów, takich jak: Longin Pastusiak, *Historia dyplomacji Stanów Zjednoczonych*, Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1996, czy Halina Parafianowicz, *Departament Stanu i rodziny profesjonalnej służby zagranicznej USA*, „Przegląd Humanistyczny” 2004, Nr 6.

Kolejna grupa prac, które wiele mogą dać zainteresowanym dziejami służby zagranicznej, to syntezы i biografie sekretarzy stanu. To w wielu wypadkach wielkie analizy polityki zagranicznej, zbudowane wokół sekretarzy stanu. Są tu klasyczne prace, które, mimo upływu lat, są nadal wielce przydatne: *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Robert H. Ferrell (ed.), New York 1963, vol. 1–19; Samuel F. Bemis, *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, 10 vols., Alfred A. Knopf, New York 1927–1929. Są też nowsze prace, jak choćby: Norman A. Graebner, *An Uncertain Tradition: American Secretaries in the Twentieth Century*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1980; Edward S. Mihalkanin (ed.), *American Statesmen. Secretaries of State from John Jay to Colin Powell*, Greenwood 2004.

Wreszcie kolejna bardzo bogata grupa to prace dotyczące historii USA, w tym polityki zagranicznej. Obcych dzieł jest mnóstwo, ale od wielu lat polska amerykanistyka zaowocowała licznymi tomami o monograficznym czy syntetycznym charakterze,

takich autorów, jak m.in. Andrzej Bartnicki, Krzysztof Michałek, Tadeusz Łepkowski, Longin Pastusiak, Jadwiga Kiwerska, Halina Parafianowicz, Izabella Rusinowa, Jolanta Daszyńska, Robert Kłosowicz, Zbigniew Lewicki.

Jest wreszcie grupa prac dotycząca mechanizmów funkcjonowania systemu politycznego USA, w tym polityki zagranicznej. Te prace – pisane przez prawników, politologów i badaczy stosunków międzynarodowych – pozwalają analizować funkcjonowanie instytucji federalnych w polityce. Przypomnijmy tylko kilku wybitnych autorów: Louis Henkin, *Foreign Affairs and US Constitution*, Clarendon Press, Oxford 1996; David Gray Adler, Larry N. George, *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Univ. Press of Kansas 1996; Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Univ. Press of Kansas, 1991; Paul E. Paterson (ed.), *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*, Univ. of Oklahoma Press 1994. Tu także polscy autorzy podejmujący problematykę ustrojową, w tym m.in. Leszek Garlicki, Lesław Kański, Ryszard M. Małajny, Łukasz Wordliczek, Paweł Laidler, Tomasz Wiecech, Grzegorz Wójcik, Krzysztof Wójtowicz czy piszący w USA, ale publikujący w Polsce – Anna i Rett Ludwikowscy. Nieco podobny charakter mają prace analizujące proces formowania systemu politycznego w okresie konwencji konstytucyjnej i pierwszych latach funkcjonowania konstytucji z roku 1787. Tu wskaźmy takie dzieła, jak: W.B. Michaelson, *Creating the American Presidency, 1775–1789*, Univ. Press of America, Lanham, MD 1987; M. Jensen, *The Making of the American Constitution*, Krieger Publishing Co. Malabar Florida 1979; J.B. Sanders, *Evolution of Executive Departments of the Continental Congress 1774–1789*, Peter Smith, Gloucester Mass., 1971; M. Kammen (ed.), *The Origins of the American Constitution. A Documentary History*, Penguin Books, New York 1961; M. Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States*, Yale Univ. Press, New Haven 1913; L.W. Levy, D.J. Mahoney (eds.), *The Framing and Ratification of the Constitution*, Palladium Press, Birmingham, Ala 2003.

Wskazano wyżej tylko kilka podstawowych grup wykorzystywanych materiałów. Obok nich są publikacje przepisów prawa, dokumentów rządowych i kongresowych oraz pamiętniki. Dziś nie jest konieczne, aby tworzyć gigantyczne bibliografie, będące swego rodzaju potwierdzeniem zdolności poszukiwawczych. Łatwo jest przecież zbudować wielkie bibliografie za pomocą Internetu. Istotniejsze jest wskazanie najważniejszych grup materiałów i tego, co było głównym obszarem prowadzonej analizy. Tu były to profesjonalne czasopisma i literatura naukowa.

Praca ta – jak zapowiedziano – ma służyć zainteresowanym historią instytucji federalnej, dyplomacji, procesów formowania polityki. Takie ujęcie tematu wywarło zdecydowany wpływ na rodzaj wykorzystywanego materiału, jak i sposób narracji – nieco odmienny od historii polityki zagranicznej.

Wszystkie tłumaczenia cytowanych tekstów, o ile nie wskazano inaczej, są wykonane przez autora.

Podziękowania

Dziękuję Profesor Jadwidze Kiwerskiej za krytyczną analizę tekstu, co pomogło w nadaniu mu wyrazistości i jasności.

I would like to express my gratitude to Mr Steven Alan Honley, Editor of the „Foreign Service Journal”, who allowed me to use images from his journal.

Korzystając z powyższej zgody, umieszczono w monografii kopie zdjęć z: „American Consular Bulletin”, „The American Foreign Service Journal”, „Foreign Service Journal”.

Autor

Kraków, listopad 2009 roku

DYPLOMACJA AMERYKAŃSKA DO CZASU ZWOŁANIA KONWENCJI KONSTITUCYJNEJ 1787 ROKU

I. 1. DYPLOMACJA OKRESU KOLONIALNEGO

Historię dyplomacji amerykańskiej zaczyna się zazwyczaj od momentu, kiedy II Kongres Kontynentalny utworzył w dniu 29 listopada 1775 roku Komitet Tajnej Korespondencji (*Committee of Secret Correspondence*)¹. Jednak historia dyplomacji na kontynencie amerykańskim jest znacznie starsza. Nie można bowiem pomijać doświadczenia okresu kolonialnego. Przypomina się tu zazwyczaj fakt, że już w roku 1624 Wirginia wysłała swego przedstawiciela do Londynu w celu prezentowania jej interesów, a od roku 1680 ustanowiła tam stałego przedstawiciela. Za nią podążyły inne kolonie, a wreszcie Georgia uczyniła to w roku 1763. Wydaje się uzasadnione – jak to pisała jedna z autorek² – że ci delegowani przez kolonie agenci byli swego rodzaju ambasadorami kolonii wysłanymi na dwór królewski z zadaniem prezentowania interesów Ameryki wobec Wielkiej Brytanii i Wielkiej Brytanii wobec kolonii. Większość tych agentów to brytyjscy kupcy, prawnicy, którzy na stałe rezydowali w Londynie i w większości nigdy nie byli w Ameryce. System agentów działał w latach 1624–1776 (w Georgii nawet do 1779 roku). Najdłużej rezydującym agentem, i to reprezentującym największą liczbę kolonii, był Richard Partridge, początkowo pracujący dla Rhode Island. Jest rekordzistą w całej historii dyplomacji amerykańskiej, bo pełnił służbę nawet dłużej niż Jefferson Caffery pracujący w służbie dyplomatycznej od roku 1911 do 1955. Inni ważni agenci to: William Byrd II, reprezentujący Wirginię w latach 1698–1725; Charles Pinckney, działający na rzecz Południowej Karoliny od roku 1753 do 1756; Peyton Randolph, który reprezentował Wirginię w tym samym czasie. Jednym z takich agentów był np. członek parlamentu brytyjskiego Edmund Burke, pracujący dla Nowego Jorku. W gronie tym znajduje się także Benjamin Franklin, reprezentujący Pensylwanię w latach 1757–1775 (czasowo także wówczas New Jersey, Massachusetts i Georgię).

¹ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, „Foreign Service Journal” (dalej cyt. FSJ), Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 19; T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State*, Praeger Publishers, New York 1976, s. 3; *Homes of the Department of State*, Part I, „The American Foreign Service Journal” (dalej cyt. AFSJ), Jan. 1930, vol. VII, No. 1, s. 9.

² E. Lonn, *The Colonial Agents of the Southern Colonies*, Univ. of North Carolina Press, 1945.

Znany badacz dyplomacji amerykańskiej Elmer Plischke przedstawia następujące nazwiska pierwszych agentów³:

Agenci wczesnego okresu 1624–1754:

Sir Henry Ashurt, Sir William Berkeley (Wirginia), William Byrd (Wirginia), Leonard Calvert (Maryland), John Clarke (Rhode Island), George Croghan (Pensylwania), Joseph Dudley (Massachusetts), Jeremiah Dummer (Connecticut, Massachusetts, New Hampshire), Thomas Hutchinson (Massachusetts), Sir William Johnson (Nowy Jork), Increase Mather (Massachusetts), Ferdinand John Paris (Maryland, Pensylwania, East Jersey), William Penn (Pensylwania), Sir William Phipps (Massachusetts), John Pountis (Wirginia), Peyton Randolph (Wirginia), Miles Standish (New Plymouth), Nathaniel Weare (New Hampshire), Roger Williams (Rhode Island), Edward Winslow (Massachusetts, Plymouth), John Winthrop (Connecticut), Sir George Yearley (Wirginia).

Agenci z lat 1755–1774:

James Abercromby (Północna Karolina), Sir David Barclay Jr. (Delaware, Pensylwania), Tomasz Barker (Północna Karolina), William Bollan (Massachusetts) Edmund Burke (Nowy Jork), Robert Charles (Nowy Jork, Pensylwania), Dennis de Berdt Jr. (New Jersey), Dennys de Berdt (Massachusetts, Delaware), Alexander Elmsley (Północna Karolina), Benjamin Franklin (Georgia, New Jersey, Massachusetts, Pensylwania), Charles Garth (Georgia, Maryland, Południowa Karolina), Jared Ingersoll (Connecticut), Richard Jackson (Connecticut, Massachusetts, Pensylwania), William Samuel Johnson (Connecticut), Peter Cuchet Jouvenal (Północna Karolina), Alexander Kellet (Georgia), William Knox (East Florida, Georgia), Arthur Lee (Massachusetts), Thomas Life (Connecticut), William Little (Georgia), Henry Eustace McCulloh (Północna Karolina), Henry Marchant (Rhode Island), Benjamin Martyn (Georgia), Jasper Mauduit (Massachusetts), Israel Mauduit (Massachusetts), Edward Montagu (New Hampshire), Richard Partridge (Connecticut, Massachusetts, New Jersey, Nowy Jork, Pensylwania, Rhode Island), Charles Pinckney (Południowa Karolina), John Sargent (Nowy Jork, Pensylwania), Joseph Sherwood (New Jersey, Rhode Island), Samuel Smith (Północna Karolina), John Thomlinson Sr. (New Hampshire), John Thomlinson Jr. (New Hampshire), Barlow Trecothick (New Hampshire), John Wentworth (New Hampshire), Paul Wentworth (New Hampshire), Henry Wilmot (New Jersey, Pensylwania), Sir James Wright (Południowa Karolina).

Niektórzy z powyższej listy zostali potem emisariuszami USA po wejściu w życie konstytucji. Byli to: William Bollan, Edmund Burke, Benjamin Franklin, Charles Garth, Arthur Lee, Thomas Life, Charles Pinckney, Paul Wentworth.

Występujący czasem między gubernatorem a legislaturą spór o to, kto ma prawo wysłać agenta, powodował, że niekiedy kolonie reprezentowane były przez przedstawicieli tych dwóch organów. Wtedy już wykształciły się pierwsze reguły dotyczące instruowania agentów i odbierania ich korespondencji. Właśnie Thomas Jefferson, późniejszy pierwszy Sekretarz Stanu, nabywał doświadczenia w instytucjach Wirginii. Także inni

³ E. Plischke, *US Department of State. A Reference History*, Greenwood Press, Westport, Conn. 1999, s. 6, tab. 1.1.

działający w swoich koloniach doskonalili swe rzemiosło, co później było przydatne dla instytucji nowo tworzonego państwa.

Agenci koncentrowali się na kwestiach promowania handlu⁴. Głównie walczyli z ograniczeniami w handlu z poszczególnymi koloniami. Sporo energii poświęcali kwestiom obrony kolonii przed atakami Francuzów z Kanady i z nad Missisipi oraz Indian. Na Koronie spoczywał obowiązek zapewnienia kolonom bezpieczeństwa, jednak ta – świadoma wzrostu ich potęgi i liczby ludności – domagała się od nich zwiększonego udziału w obronie swego terytorium. Koloniści jednak zdecydowanie żądali, aby Korona spełniła wobec nich swój obowiązek bez dodatkowych świadczeń, a dzięki aktywności swych agentów byli świadomi planu Paryża – połączenia ziemi francuskiej od Karaibów przez Nowy Orlean do Kanady – oraz wiedzieli o poszerzaniu się wpływów hiszpańskich na Florydzie. Agenci domagali się więc w Londynie oddziałów wojska, broni, wyposażenia dla obrony kolonii. Działanie Korony brytyjskiej w tym względzie było jednak motywowane głównie realizacją swoich interesów, a nie radami czy obawami kolonii.

Wynegocjowanie traktatu Wielkiej Brytanii z Francją w roku 1763 odbyło się przy znacznym udziale znanego już wówczas Benjamina Franklina. Ten – świadomy zagrożenia ze strony Francuzów w Kanadzie – ostro, także za pomocą licznych pamfletów, domagał się przyłączenia Kanady do ziem angielskich, co też nastąpiło (w zamian za oddanie Francji Gwadelupy).

Istniała również inna sfera aktywności quasi-dyplomatycznej, tj. prowadzenie negocjacji między koloniami, czasem na rzecz tworzenia lokalnych związków kolonii. To także doświadczenie, które wykorzystano w instytucjach nowej, wolnej Ameryki.

Jak wiemy, po wojnie siedmioletniej Korona uznała, że wojna w części prowadzona była dla obrony granic kolonii, a więc te muszą ponieść koszty. Spór w tej kwestii zaostriął się, kiedy uchwalenie *Stamp Act* stało się potwierdzeniem przyjęcia założenia w Londynie, że parlament brytyjski ma wszelkie prawa do decydowania w sprawach dotyczących kolonii. Wcześniej uznawano prawo zgromadzeń kolonialnych do wetowania podatków. Wywołało to ostrą reakcję kolonii i wszyscy ich agenci otrzymali wówczas podobne instrukcje, nakazujące im przeciwstawianie się tej ustawie. Na skutek zbiorowej akcji w koloniach, jak i akcji agentów *Stamp Act* został odwołany. Zaostrożenie się sporu wobec coraz silniejszego przywiązywania się kolonii do idei *no taxation without representation* utrudniło pracę agentom⁵.

Z powodu zaostrożania się sytuacji w koloniach zwołano w Filadelfii **I Kongres Kontynentalny**, który obradował w dniach 5 września – 26 października 1774 roku⁶. Kolonie podpisały porozumienie o stowarzyszeniu i 25 października 1774 roku skierowały

⁴ Szerzej o polityce handlowej patrz: W. McClure, *The Development of American Commercial Policy*. The first of three articles based upon lectures delivered in the Foreign Service School of the Department of State, January, 1926, AFSJ, March 1926, vol. III, No. 3; W. McClure, *The Development of American Commercial Policy*. The second of three articles based upon lectures delivered in the Foreign Service School of the Department of State, Jan. 1926, AFSJ, April 1926, vol. III, No. 4.

⁵ T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State...*, s. 8–9.

⁶ Filadelfia pełniła faktycznie funkcję stolicy, a Kongres zebrał się w Carpenter's Hall. Za: R. Fortenbach, *The Nine Capitols of the United States*, The Maple Press, Co., York Pennsylvania 1948; L.H. Burke, *Homes of the Department of State, 1774–1976: the Building Occupied by the Department of State and Its Predecessors*, Washington Historical Office, Bureau of Public Affairs, Dep. of State 1977, s. 1.

petycję do króla Jerzego III, która może uchodzić za pierwszy dokument dyplomatyczny wysłany wspólnie przez kolonie. To jest początek drugiego okresu dziejów amerykańskiej dyplomacji, który trwać będzie do ogłoszenia Deklaracji Niepodległości w 1776 roku. Agenci otrzymali zadanie przekazania petycji królowi. Niektórzy chcieli się starać o audiencję u króla, lecz Franklin był zdania, że to może być odrzucone i niepotrzebnie zaostrzy sytuację. Zdecydowano więc przedstawić ten dokument Earl of Dartmouth, prywatnemu sekretarzowi króla. Kanał komunikacji został utrzymany. Franklin do końca stał na stanowisku, aby nie obarczać winą za wszelkie nieprawości króla, lecz jego otoczenie, a przede wszystkim Lorda Northa, torysa – dodajmy, szczególnie źle, z pogardą traktującego samego Franklina. Król był w ocenie Franklina przyjazny i wspierał ideę samorządu kolonii. Dopiero ostre odrzucenie przez monarchę petycji zmieniło jego stosunek do króla. Poirytowany Franklin powrócił w roku 1775 do Filadelfii.

Jednym z zadań agentów było przesyłanie do kolonii gazet i pamfletów, które w okresie debat odgrywały duże znaczenie (m.in. pamflety E. Burke'a). Ponadto działali oni na rzecz skłonienia do emigracji do Ameryki otwartych, liberalnych ludzi. Między innymi Franklin przekonał Thomasa Paine'a do wyjazdu do kolonii. Ten, gdy przybył do Filadelfii w listopadzie roku 1774, trafił w sam środek debaty dotyczącej kolonii. Mógł się do niej przyłączyć i wydać swój *Common Sense* na początku 1776 roku, wypowiadając się za pełną i całkowitą niepodległością, dzięki czemu stał się popularny we wszystkich koloniach.

I. 2. INSTYTUCJE KIEROWANIA POLITYKĄ ZAGRANICZNĄ W OKRESIE 1775–1781

10 maja 1775 roku w Filadelfii zwołany został **II Kongres Kontynentalny**. Rezydował z przerwami w Pennsylvania State House (Independence Hall). Przedstawiciele kolonii zdecydowali się na wspólne działania dla określenia swej przyszłości. Kongres działał przez wiele lat, kierując sprawami codziennymi formującej się konfederacji, tworząc jej prawne zręby, a potem przyczynił się do powstania konstytucji USA. Funkcjonował do powołania nowego Kongresu USA, będącego organem wyłonionym zgodnie z konstytucją uchwaloną w roku 1787 i ratyfikowaną w 1789. Przez te 14 lat Kongres Kontynentalny był najważniejszym ciałem sprawującym pełnię władzy nad stowarzyszeniem kolonii, a w końcowym okresie – od roku 1777 – nad konfederacją kolonii⁷. Działał również w sferze zagranicznej, tworząc pierwsze organy sprawujące nadzór nad tymi sprawami, a także mianując pierwszych przedstawicieli kolonii za granicą. Był to dramatyczny czas wojny z Anglią o niepodległość, która rozpoczęła się w Massachusetts 19 kwietnia 1775 roku. Ten Kongres uchwalił w dniu 4 lipca 1776 roku historyczną Deklarację Niepodległości. Następnie po kilkumiesięcznej debacie uchwalił 15 listopada 1777 roku przygotowane pod kierunkiem Johna Dickinsona Artykuły Konfederacji

⁷ W okresie działania II Kongresu Kontynentalnego, do wejścia w życie Artykułów Konfederacji stolicami były: Filadelfia (10 V 1775 – 12 XII 1776 State House); Baltimore (20 XII 1776 – 27 II 1777 Henry File's House); Filadelfia (4 III 1777 – 27 IX 1777 State House); Lancaster (27 IX 1777); New York (30 IX 1777 – 27 VI 1778 Court House); Filadelfia (2 VII 1778 – 1 III 1781 College Hall, a następnie State House). Za R. Fortenbach, *The Nine Capitols of the United States...*

(*Articles of Confederation and Perpetual Union*). Te po ratyfikacji zaczęły obowiązywać od marca 1781 roku, tworząc konfederację *The United States of America*.

Niepodległe i suwerenne stany zgodziły się w Artykułach Konfederacji zachować całą władzę nad sprawami zagranicznymi w rękach Kongresu. W tym czasie dotyczyło to przede wszystkim kwestii wojny i pokoju, wysyłania bądź przyjmowania dyplomatów, podpisywania traktatów i sojuszy, wydawania regulacji dotyczących sił lądowych oraz morskich, organizowania handlu i stosunków z Indianami, mianowania administratorów spraw konfederacji, w tym zajmujących się kwestiami zagranicznymi⁸. Ten model administrowania nie gwarantował sprawności, ale dzięki wielu wybitnym postaciom kierującym pracami Kongresu, jak i poszczególnymi sprawami kolonie obroniły swą niepodległość, wypracowując zasady polityki wobec świata zewnętrznego. Przypomnijmy, że pracami Kongresu kierowali prezydenci Kongresu Kontynentalnego (*Presidents of the Continental Congress*). W latach od 5 września 1774 do 15 listopada 1788 roku funkcję tę sprawowali: Peyton Randolph, Henry Middleton, ponownie Peyton Randolph, John Hancock, Henry Laurens, John Jay, Samuel Huntington, Thomas McKean, John Hanson, Elias Boudinot, Thomas Mifflin, Richard Henry Lee, ponownie John Hancock, Nathaniel Gorham, Arthur St. Clair, Cyrus Griffin⁹. Wielce ważną postacią był Charles Thomson *the Secretary of Congress* w latach 1774–1789. On stanowił jakby zbiorową pamięć tego ciała, kolekcjonując dokumentację i zapisując ustalenia w „Journals”, a także komunikował się z innymi w imieniu Kongresu, był więc quasi-sekretarzem państwa¹⁰.

Działając za pośrednictwem komisji, 29 listopada 1775 roku II Kongres utworzył Komitet Korespondencji (*Committee of Correspondence*). Dwa miesiące później przemianowano jego nazwę na Komitet Tajnej Korespondencji (*Committee of Secret Correspondence*)¹¹. Jego pracami kierował Benjamin Franklin, a w pierwszym składzie byli tacy politycy, jak: Benjamin Harrison z Wirginii, John Dickinson z Pensylwanii, Thomas Johnson Jr. z Maryland i John Jay z Nowego Jorku. Skład komitetu się zmieniał, dołączył doń niedługo James Lovell z Massachusetts, a następnie Robert Morris¹². Rezolucja w sprawie utworzenia komitetu głosiła:

⁸ Art. IX głosił: „The United States assembled shall have the sole and exclusive right and power – of determining on peace and war, ... sending and receiving ambassadors under any character, entering into treaties and alliances, etc.” Cyt. za „Journal of the Constitutional Congress” (Library of Congress edition), V, wg G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, Eliborn Cassics 2005 (jest to faksymile książki wydanej w 1914 roku), s. 2, 3.

⁹ Wnikliwa analiza ich aktywności patrz: J.B. Sanders, *The Presidency of the Continental Congress 1774–1789. A Study in America Institutional History*, 1930; C. Jilson, R.K. Wilson, *Congressional Dynamics. Structure and Coordination and Choice in the First American Congress 1774–1789*, Stanford Univ. Press, Stanford, California 1994, s. 77 i nn. Znajduje się tu dokładna analiza ich osobowości i modelu przywództwa, Appendix F na s. 331–342 zawiera pełną listę delegatów na Kongres. L. Montross, *The Reluctant Rebels, The Story of the Continental Congress 1774–1789*, NY Harper & Brothers Publishers 1950. Są tu ryciny i zdjęcia obrazów członków Kongresu.

¹⁰ J.B. Sanders, *Evolution of Executive Departments of the Continental Congress 1774–1789*, Gloucester Mass. Peter Smith 1971, rozdział X; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*. NY Praeger 1962, s. 1.

¹¹ J.B. Sanders, *Evolution...*, rozdz. III. J.E. Findling, *Dictionary of American Diplomatic History*, Second Ed., Greenwood Press New York, 1989, s. 124.

¹² M.A. Giunta (ed), *The Emerging Nation: A Documentary History of the Foreign Relations of the United States under the Articles of Confederation*, National Historical Publications and Record Commission 1996, vol. I: Recognition of Independence, s. 3.

„Postanawia się, że komitet składający się z pięciu osób będzie mianowany dla prowadzenia korespondencji z naszymi przyjaciółmi z Wielkiej Brytanii, Irlandii i z innych części świata oraz do przedstawiania tej korespondencji Kongresowi, gdy tego zażąda”¹³.

Zadania tego komitetu dotyczą działalności typowej dla organu państwowego zajmującego się sprawami zagranicznymi i dla instytucji zbierającej dane od innych i o innych, co czyni je bliskimi kompetencjom struktur wywiadowczych. 30 stycznia 1776 roku do komitetu wszedł Robert Morris, a 11 października Richard Henry Lee, dr John Witherspoon i William Hooper¹⁴. Potem doszli inni. 1 czerwca 1778 roku William Henry Drayton, William Duer i James Smith, a od 24 listopada 1778 roku William Churchill Houston i Robert R. Livingston.

Zadania komitetu definiowane były w trakcie bezpośrednich działań, a ślad tego znajdujemy w instrukcjach, w jakie zaopatrywano agentów. Arthur Lee w Londynie otrzymał w instrukcji z 12 grudnia 1775 roku wyraźne zalecenie, aby uzyskać informacje o stosunku innych państw do kolonii i aby swoje działania w tej kwestii utrzymać w tajemnicy¹⁵. Inny agent Kongresu Charles F.W. Dumas, Szwajcar z pochodzenia, rezydujący w Hadze, otrzymał 19 grudnia podobne instrukcje. To samo dotyczyło kolejnego agenta Silasa Deane’a z Connecticut wysłanego do Paryża, który przybył tam 6 lipca 1776 roku, podejmując działania na rzecz zaopatrzenia wyzwolających się kolonii¹⁶. Bardzo wyrazisty zakres zadań stojący przed tym ciałem czyni je, bez wątpienia, pierwowzorem organu zajmującego się sprawami zagranicznymi. Nie miał komitet – jak pisano – stałego składu ani stałego przewodniczącego, ale działał skutecznie jako pierwsze ciało nadzorujące kontakty z innymi państwami w okresie budowania niepodległości. Siedzibą Kongresu i, co za tym idzie, tego komitetu był Carpenters’ Hall w Filadelfii, tj. budynek zbudowany w 1770 roku dla Society for House Carpenters of Philadelphia, mieszczący się na południe od ulicy Chesnut pomiędzy ulicami Trzecią i Czwartą¹⁷. Na parterze zasiadał Kongres, a na piętrze wspomniany komitet i inne powołane przez Kongres ciała.

Wyprzedzając dalsze informacje, dodajmy, że po uchwaleniu Deklaracji Niepodległości 4 lipca 1776 roku słowo *Secret* wypadło z nazwy, a niedługo po tym, nazwę komisji zmieniono na Komitet Spraw Zagranicznych (*Committee for Foreign Affairs*)¹⁸.

¹³ Cyt. za: W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, s. 19; T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State...*, s. 3. Dalsza część tej rezolucji głosiła: „Resolved, that this Congress will make provision to defray all such expenses as may arise by carrying on such correspondence, and for the payments of such agents they may send on this service”. Cyt. za: *Homes of the Department of State*, Part I, AFSJ, Jan. 1930, vol. VII, No. 1, s. 9 – tam też na s. 8 załączone zdjęcie Carpenters House, Philadelphia 1775, z William McNeir Collection; E.C. Burnett, *The Continental Congress*, Greenwood Press Publishers, Westport Conn. 1941, reprint z roku 1975, s. 118.

¹⁴ G. Hunt, *The Department of State...*, s. 5 za: „Journals of Congress”, vol. VI, No. 1067.

¹⁵ W. McG. Harlow, *Evolution...*, s. 19; Patrz też: T.H. Lay, *The Foreign Service of the United States*, New York Prentice Hall 1925, s. 70; E. Plischke, *US Department of State...*, s. 10. O aktywności Arthura Lee patrz B.J. Hendrick, *Arthur Lee, the Volunteer Diplomat*, AFSJ, Nov. 1935, vol. XII, No. 11.

¹⁶ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service of the United States; Origins, Development, and Functions*, Historical Office, Bureau of Public Affairs Dep. of State 1961, s. 13.

¹⁷ *Homes of the Department of State*, Part I, AFSJ, Jan. 1930, vol. VII, No.1, s. 9 – tam mniej więcej do 1790 rezydował komitet, a potem ulokował się tam pierwszy Bank of the United States.

¹⁸ W. McG. Harlow, *Evolution...*, s. 19 podaje nazwę: *Committee of Foreign Affairs*, jak faktycznie zwyczajowo nazywano komitet. W dokumentach Kongresu określa się go jako *Committee for Foreign Affairs*; G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, s. 6, podaje, że wówczas działał on w składzie: Benjamin Harrison, Robert Morris, Thomas Hayward, James Lovell; W.W. Blancké, *The Foreign Service of*

Tworzenie organów do zajmowania się sprawami właściwymi władzy wykonawczej było pierwszym objawem praktycznego mierzenia się z zadaniami budowanego państwa. Jednak doświadczenie amerykańskie z tworzenia pierwszych konstytucji stanowych wskazywało na trwałe ulokowanie się w świadomości polityków tego czasu obaw o zagrożenia ze strony silnej egzekutywy¹⁹. W pierwszym projekcie Artykułów Konfederacji Johna Dickinsona sugerowano utworzenie *executive council* jako ciała wykonawczego, głównie w sprawach bieżących i kwestiach skarbowych, lecz delegaci to odrzucili. W rezultacie w Artykułach Konfederacji z roku 1781 nie ma mowy o egzekutywie ani o tworzeniu departamentów. Jest tylko w artykule IX wzmianka o prawie Kongresu do powołania komitetu i urzędników odpowiedzialnych za generalne sprawy USA. Władza wykonawcza pozostała więc w rękach Kongresu. Pierwszym organem, który zdobył w praktyce pewne uprawnienia w sprawach wykonawczych, był także po uchwaleniu Artykułów Konfederacji prezydent Kongresu Kontynentalnego. W całej historii Kongresu było ich czternastu, formalnie wybieranych, aby przewodniczyć, ale podejmowali oni zadania typowe dla egzekutywy, takie jak reprezentacja. Kolejny quasi-wykonawczy organ to sekretarz Kongresu (*Secretary of the Congress*). Był *de facto* liderem Kongresu, choć nie delegatem.

Dla porządku przypomnijmy, że w krótkiej historii I Kongresu Kontynentalnego wskazać należy na utworzenie Rady Wojennej (*Council of War*), ciała składającego się z członków samego Kongresu, co było typowym zadaniem dla egzekutywy, a zrodziło się z pierwszej potrzeby zapewnienia przetrwania nowej republice. W historii II Kongresu Kontynentalnego odnotowujemy olbrzymią aktywność w zakresie tworzenia komitetów (*Committees*). Było ich aż 102, np. do zajmowania się szpiegostwem, produkcją wołowniny, odzieży, zdrowiem, dyscypliną, rekrutowaniem, utrzymaniem kawalerii, fortyfikowaniem rzeki Hudson itd.²⁰. Delegaci byli członkami kilkudziesięciu komitetów i ponadto zobowiązani byli do uczestnictwa w obradach plenarnych, nie zawsze mogli więc z wystarczającą starannością zajmować się tym wszystkim. Ponadto komitety te nie posiadały żadnej władzy, choć czasem ze względu na określony skład personalny miały siłę przekonywania całego Kongresu²¹. Było jednak zasadą, że składały raporty do Kongresu, a ten podejmował decyzje bądź... tworzył nowy komitet w celu zbadania sprawy i ustalenia reguł pracy. Tak było do chwili, gdy Kongres zdecydował się na utworzenie stałych komitetów (*Standing Committees*) z pewnymi uprawnieniami. Pierwszy, powstały 19 IX 1775 roku, to Komitet ds. Zaopatrzenia w Broń i Amunicję, który od 5 lipca 1777 roku nazywał się już Komitetem ds. Handlu (*Committee of Commerce*)²². Drugi z kolei to Komitet ds. Morskich (*Marine Committee, Naval Committee*). Nie pracowało się im łatwo. Ich członkowie byli podzieleni racjami swoich stanów, uprzedze-

the United States, Foreword by Loy W. Henderson, Praeger, New York 1969, s. 6; A. DeConde, *The American Secretary...*, s. 2.

¹⁹ W.B. Michaelsen, *Creating the American Presidency, 1775–1789*, Univ. Press of America, Lanham, MD 1987, patrz rozdział I.

²⁰ G.C. Wood, *Congressional Control of Foreign Relations During the American Revolution 1774–1789*, Allentown, PA 1919, s. 28–40.

²¹ J.B. Sanders, *Evolution of Executive...*, s. 4. Szerzej o komitetach patrz: C. Jilson, R.K. Wilson, *Congressional Dynamics. Structure and Coordination and Choice in the First American Congress 1774–1789*, Stanford Univ. Press, Stanford, California 1994; tam liczne fragmenty.

²² W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 5.

niami politycznymi, a wreszcie skorumpowani, jak wspominał sam John Adams²³. Spotkali się z niechęcią wielu, którzy uważali, że ich działalność prowadzi do... monarchii. Kongres okazał się doskonałym ciałem do deliberowania nad poszczególnymi sprawami, gubił się jednak, gdy przyszło do ich wykonania – jak kiedyś napisał Alexander Hamilton. Przy pewnym lekceważeniu komitetów przez powołujący je Kongres praca ich była trudna. Komitety nie zawsze miały formalnego przewodniczącego, skład ich się zmieniał, a członkowie uwikłani byli i w inne prace, w tym w pełnienie funkcji dyplomatycznych za granicą²⁴. Stopniowo jednak wypracowywano zasady działania komitetów.

Kongres Kontynentalny w zakresie polityki zagranicznej prowadził działania w czterech sferach, takich jak: formowanie polityki zagranicznej, tworzenie agencji do zajmowania się tymi sprawami, wysyłanie i przyjmowanie emisariuszy oraz praca na rzecz wynegocjowania i akceptowania traktatów oraz porozumień.

Pracował – jak pisano – za pośrednictwem *committees*, w tym Komitetu Tajnej Korepondencji. 17 kwietnia 1777 roku – nazwę komitetu zmieniono (*Committee for Foreign Affairs*)²⁵. Pozwolono na zatrudnienie tam sekretarza i został nim Thomas Paine z pensją 70 \$ miesięcznie²⁶. Jego zadaniem było wykonywanie instrukcji Kongresu i składanie mu raportów. Zaczynało to kolejny okres w dziejach dyplomacji, obejmujący czas aż do utworzenia *Department of State*.

To różnie nazywane ciało zajmujące się sprawami zagranicznymi rezydowało w bliskości Kongresu w Filadelfii w State House albo w Congress Hall²⁷. Pierwszy z nich – State House of the Province of Pennsylvania (dziś nazywany Independence Hall) zbudowany został w 1732 roku²⁸. Drugi budynek to City Hall, budowany właśnie w latach 1789–1791. Te dwa budynki razem tworzyły front na Chestnut Street. W tym mniej więcej czasie Komitet przeniósł się do State Hall, o czym niżej.

Gaillard Hunt, badający działania komitetu pisał, że tylko okazjonalnie przypomniano sobie w Kongresie o jego istnieniu. Sprawa komplikowała się także i przez to, że instrukcje dla przedstawicieli za granicą przygotowywano nie w *Committee of Secret Correspondence* czy potem w *Committee for Foreign Affairs*, ale w odrębnej instytucji, tj. Tajnym Komitecie Kongresu (*Secret Committee of Congress*), czy też czasem w *ad hoc* tworzonych komitetach. Sam interesujący nas komitet przygotował wprawdzie kil-

²³ W.B. Michaelson, *Creating the American Presidency, 1775–1789*, s. 36.

²⁴ L. Montross, *The Reluctant Rebels, The Story of the Continental Congress 1774–1789*, NY Harper & Brothers Publishers 1950, s. 314.

²⁵ T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 70; G. Hunt, *The Department of State...*, s. 6.

²⁶ T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State...*, s. 19; A. DeConde, *The American Secretary...*, s. 2, 3; *The Department of State of the United States*, prepared by E. Wilder Spaulding, G.V. Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936, s. 5; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 6.

²⁷ *Homes of the Department of State*, Part II, AFSJ, Feb. 1930, vol. VII, No. 2, s. 45; tam też na s. 44 załączone zdjęcie State House 1779–1780 z William McNeir Collection.

²⁸ Tam od 1736 roku zasiadała legislatura stanowa, kierowana przez wiele lat przez Andrew Hamiltona, którego urzędnikiem był Benjamin Franklin. W roku 1750 nakazano dobudowanie wieży z dzwonem, co spełniło się 1753, a dzwon o wadze 2080 funtów z napisem: „Proclaim Liberty throughout all the land unto all the inhabitants thereof”. Lev. XXV:10” został zawieszony. Zadzwoił w momencie ogłoszenia Deklaracji Niepodległości.

ka instrukcji i raportów, ale nie miał realnej władzy nad definiowaniem zakresu swego uczestnictwa w formowaniu czy prowadzeniu polityki zagranicznej²⁹.

Relatywnie słaba pozycja *Committee of Secret Correspondence* czy potem *Committee for Foreign Affairs* wynikała także stąd, że często zmieniał się jego skład, a korespondencja, prowadzona przez jego członków z przedstawicielami za granicą, bardziej odzwierciedlała ich poglądy niż była wspólnym programem. Był to bowiem bardziej zespół indywidualności, osób uwikłanych w polityczne afiliacje, czasem mających silne poczucie związków z własną kolonią bez zrozumienia wspólnego interesu tworzonej republiki, a nie grupa polityków o zdefiniowanym programie w sprawach zagranicznych i rozumiejąca interes narodowy. Komitet okazjonalnie był zauważany, ale doświadczał także lekceważenia. Jednak, zajmując się sprawami zagranicznymi, krok po kroku przejmował kontrolę nad sferą kontaktów z agentami za granicą, w coraz większym stopniu wywierając wpływ na przygotowywane dla nich instrukcje. Działalność komitetu doprowadziła do wdrożenia procedur dotyczących przechowywania dokumentów, w tym do bezwzględного przestrzegania przez agentów zasady tajności ich korespondencji³⁰. Wytwarzano stopniowo reguły urzędniczej rutyny, walcząc o akceptację. Był to jednak komitet bez szefa (Franklin rezydował bowiem wtedy w Paryżu), a nad polityką tego czasu dominowali wielcy Ojcowie Założyciele (*Founding Fathers*), sięgając do wsparcia ze strony komitetu zgodnie z własnym życzeniem i wyobrażeniem jego zadań. Wyraźnym potwierdzeniem słabej pozycji komitetu i omijania go w ważnych sprawach było to, że nie uczestniczył w przygotowaniu traktatu pokojowego z Wielką Brytanią!

W czasie działania *Committee for Foreign Affairs*, tj. w latach 1777–1781, najważniejszym zadaniem były starania o uzyskanie uznania dla nowej republiki przez inne państwa. Dodajmy, że sam Franklin uważał to zebranie o akceptację za niegodne, choć przecież dążenie do akceptacji ze strony Francji było głównym celem jego aktywności w Paryżu. Do realizacji tego celu oraz uzyskania pomocy finansowej z zagranicy Kongres mianował agentów w Hiszpanii, Prusach, Rosji, Toskanii i Niderlandach. Początkowo nie bardzo się to powiodło. Hiszpania nie wpuściła Artura Lee. Udało mu się dotrzeć do innego miejsca mianowania, tj. do Prus, lecz tam jego sekretne dokumenty wykradli Brytyjczycy. Jego brat William, wysłany do Austrii, prowadzącej wówczas wojnę z Prusami, rozprawił publicznie na temat zamiaru USA zbliżenia z Prusami, czym nie przyczynił się do swego sukcesu ani do sukcesu brata w Berlinie! Francis Dana został mianowany przedstawicielem USA w Rosji 9 grudnia 1780 roku z zamiarem uzyskania akceptacji Jej Imperatorskiej Wysokości dla suwerenności i niepodległości USA. 27 kwietnia 1781 roku Dana przybył incognito do St. Petersburga. W instrukcji otrzymanej od Philipa Livingstona z Kongresu został pouczony, aby działał ostrożnie w malowaniu odrażającego obrazu Brytyjczyków, tak jak oni nam się wydają, inni bowiem mogą mieć o nich odmienne zdanie³¹. Przez dwa lata w dość upokarzających okolicznościach odmawiano mu przyjęcia listów akredytacyjnych, posługując się wybiegiem, że były wystawione z datą wcześniejszą niż Wielka Brytania uznała niepodległość USA. Dana poprosił o odwołanie, nie zakładając sukcesu misji, i opuścił Rosję w końcu 1783 roku.

²⁹ G. Hunt, *The Department of State...*, s. 5, 6; *Homes of the Department of State*, Part II, s. 45.

³⁰ Rezolucja z 15 VIII 1778 roku patrz „*Journals of the Continental Congress*”, vol. XI, s. 793–794.

³¹ H. Van Demark, *The Beginning of American-Russian Relations*, AFSJ, Nov. 1943, Vol. 20, No. 11.

Z kolei Izard Ralph, skierowany do niezależnego wówczas Wielkiego Księstwa Toskanii, dotarł tam, by się dowiedzieć, że księżę Toskanii go nie przyjmie. Z kolei, gdy we wrześniu 1779 roku pojawiły się nadzieje na to, że hiszpańska mediacja może się przyczynić do zakończenia wojny, Kongres wysłał Johna Adamsa, aby wspomógł Franklina w negocjowaniu pokoju, czego jednak wówczas nie udało się zrealizować. Postanowiono więc z kolei skierować Adamsa do Hagi dla uzyskania uznania i wsparcia działań na tym terenie innego agenta Henry'ego Laurensa z Południowej Karoliny. W związku z tym, że nieszczęśliwie Laurnes został w drodze ujęty przez Brytyjczyków, Adams został jedynym, który miał działać w Hadze na rzecz uznania i wsparcia kolonii³².

Te udane i nieudane misje dostarczały *Committee for Foreign Affairs* rosnącej liczby raportów. Natłok materiałów i wzrost aktywności był trudny do opanowania nawet dla sprawnego sekretarza T. Paine'a. Sprawa walki o prestiż instytucji skomplikowała się wskutek kłopotów wywołanych oskarżeniami Artura Lee, kierowanymi wobec rezydującego jeszcze przed Franklinem we Francji agenta Silasa Deane'a, o sprzeniewierzenie pomocy francuskiej i osiąganie korzyści z funkcjonowania firmy Hortalez et Campanie³³. S. Deane działał skutecznie w zakresie uzyskania funduszy, współdziałając z sympatykiem rewolucji amerykańskiej, dramaturgiem Pierre A.C. Beaumarchais, i wysłał do Ameryki osiem okrętów z zaopatrzeniem i ochotnikami. W listopadzie 1777 roku Deane został odwołany. Oskarżenia nie zostały potwierdzone, lecz nie zwrócono mu majątku i dobrego imienia. W roku 1781 pozwolono mu wrócić do Francji dla zbadania swoich spraw finansowych. Ówczesne jego działania, polegające na wspieraniu planu zawarcia pokoju bez domagania się niepodległości, bardzo zaszkodziły jego reputacji i nie wrócił już do Ameryki. Został w Wielkiej Brytanii i zmarł 23 września 1789 roku. Kongres w roku 1842, tj. 53 lata po jego śmierci, uznał jego roszczenia i zapłacił spadkobiercom 37 000 \$³⁴.

Sytuację komitetu skomplikował fakt zaangażowania się T. Paine'a w polemiki wokół powyższej sprawy i opublikowanie tajnych dokumentów, za co został zwolniony ze stanowiska 16 stycznia 1779 roku. W rezultacie Komitet Spraw Zagranicznych pozbawiony personelu prawie zaprzestał pracy, a jego dokumentację przejął Kongres. Szybko pojawiły się wypowiedzi na rzecz utworzenia stałego departamentu wykonawczego, ale dominująca w Kongresie rezerwa wobec silnych organów egzekutywy spowodowała, że dopiero w maju 1780 roku utworzono komisję w celu zbadania problemu, co zrobić z tym komitetem. Do głosów krytyki na temat działania komitetu dołączyli pracujący w dyplomacji. Rezydujący w Paryżu od 1778 roku jako poseł we Francji B. Franklin (wcześniej był tam członkiem trzyosobowej komisji do negocjowania traktatu z Francją wraz z S. Deane'em i Arturem Lee – o czym dalej) i w Madrycie John Jay (wreszcie jako poseł) oraz w kraju Alexander Hamilton krytykowali system działania komitetu, domagając się ustanowienia jednej osoby do kierowania tymi sprawami³⁵. Było w tym uznanie

³² T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department...*, s. 20.

³³ M.A. Giunta (ed.), *Documents of the Emerging Nation: US Foreign Relations, 1775–1789*, Wilmington DE 1998, s. 9.

³⁴ R. Hilton, *Worldwide Mission. The Story of United States Foreign Service*, NY World Pub., Co. 1970, s. 27; J.E. Findling, *Dictionary of American Diplomatic History*, Second Edition. Revised and Expanded, Greenwood Press, New York 1989, s. 152.

³⁵ A. DeConde, *The American Secretary...*, s. 3.

dla modelu istniejącego w Anglii i Francji. Wspominana komisja Kongresu, mając i te głosy na uwadze, zaleciła utworzenie *Department of Foreign Affairs*. To, że idea utworzenia „departamentu” jako ciała wykonawczego się pojawiła, było początkiem debaty ustrojowej dotyczącej tworzonej republiki.

I. 3. PIERWSI DYPLOMACI

Szczególłą rolę w tym okresie odgrywał w dyplomacji amerykańskiej **Benjamin Franklin**. Gdy został wybrany do II Kongresu Kontynentalnego, miał już 69 lat, lecz tryskał energią i pomysłowością. Zapisał się szczególnie w dziejach amerykańskiej dyplomacji. Był nie tylko pierwszym amerykańskim dyplomata, lecz także – biorąc pod uwagę to wszystko, co czynił – możemy go nazwać pierwszym *attaché* kulturalnym³⁶, pierwszym *attaché* naukowym, jak i... pierwszym agentem wywiadu. Gdy powrócił do Filadelfii po latach rezydowania w Londynie, został wybrany do II Kongresu Kontynentalnego i został liderem *Committee of Secret Correspondence*. Franklin przez liczne kontakty z agentami europejskimi i swoją znajomość Europy prezentował stanowisko, że los kolonii zależy od postawy innych państw, więc od powodzenia działań na rzecz kształtowania pożądanej postawy państw europejskich, w tym szczególnie Francji.

W okresie funkcjonowania Kongresu Kontynentalnego, tj. w latach 1775–1789, działali liczni dyplomaci i agenci Kongresu (używana wobec nich nazwa agent czy dyplomata jest uprawniona z racji stosowania wobec nich wszystkich reguł praktykowanych w dyplomacji, choć jedni i drudzy robili właściwie to samo), m.in.: John Adams z Massachusetts, Thomas Barclay z Pensylwanii, William Carmichael z Maryland, Francis Dana z Massachusetts, Silas Deane z Connecticut, Charles William Frederick Dumas (działający wiele lat w Szwajcarii i Niderlandach, ale nigdy formalnie nie powołany przez Kongres), Benjamin Franklin z Pensylwanii, David Humphreys z Connecticut, Ralph Izard z Południowej Karoliny, John Jay z Nowego Jorku, Thomas Jefferson z Wirginii, John Lamb z Connecticut, Henry Laurens z Południowej Karoliny, Arthur Lee i William Lee z Wirginii, Oliver Pollock i Thomas Randall z Pensylwanii, Samuel Shaw z Massachusetts, William S. Smith z New Yorku³⁷.

Komitet Tajnej Korespondencji, oprócz nadzorowania codziennej aktywności dyptomatów i konsulów, indywidualizował zadania dla poszczególnych osób. Arthurowi Lee, prawnikowi z Wirginii mieszkającemu w Londynie (jego nominację podpisał Franklin 30 listopada 1775 roku), zalecił badanie postawy Europejczyków. Nie osiągnął wiele w Londynie z powodu niechęci Brytyjczyków w stosunku do ogarniętej rebelią kolonii, szczególnie wobec pierwszych starć pod Bunker Hill. Dodajmy, że tydzień później mianowany został nowy przedstawiciel kolonii w Niderlandach, a był nim szwajcarski przyjaciel Franklina – Charles William Frederick Dumas, z zadaniem uzyskania akceptacji

³⁶ G. Fitzhugh, *Our First Public Diplomats*, FSJ, Feb. 1988.

³⁷ *The Department of State of the United States*. Prepared by the Office of the Historical Adviser, Revised Edition April 1933 Publication No. 461, D.C. US GPO. 1933, Washington, s. 47–52; o Franklinie patrz też: D. Ben-Atar, *Nationalism, Neo-Mercantilism, and Diplomacy; Rethinking the Franklin Mission*, „Diplomatic History”, Winter 1998, vol. 22, No. 1.

dla republiki³⁸. Pierwszym wysłanym przez Franklina z Ameryki do Francji był wspomniany Silas Deane z Connecticut (dawniej agent tej kolonii), a Kongres podjął w tej sprawie decyzję 3 marca 1776 roku³⁹. Pojechał do Francji wiosną 1776 roku z instrukcją Franklina, aby podjął działania w biznesie i polityce, które miały wzbudzić zaufanie do niego i kolonii⁴⁰. W tej instrukcji zawarto polecenie, aby pojechał do Francji „dla prowadzenia spraw handlowych i politycznych, jakie Tajny Komitet nakaże mu realizować na rzecz Kongresu Trzynastu Zjednoczonych Kolonii”⁴¹. Deane przybył do Paryża dwa dni po tym, jak Deklaracja Niepodległości została ogłoszona, ale wiadomość ta dotarła do Paryża miesiąc później. Dokonywał tam zakupów broni i amunicji dla wsparcia kolonii. W rezultacie był pierwszym od powstania USA dyplomatą służącym za granicą. Nawiązał przyjazne koloniom kontakty, czemu Francuzi byli przychylni, widząc w tym możliwość szkodenia Wielkiej Brytanii. Jako ciekawostkę dodajmy, że jego list akredytacyjny został podpisany przez Komitet, a nie przez Prezydenta Kongresu Kontynentalnego.

Ogłoszenie niepodległości wywołało potrzebę zintensyfikowania działań w Paryżu i podjęto 26 września 1776 roku decyzję o sformowaniu i wysłaniu komisji w celu ustalenia zasad stosunków z Francją, w tym podpisania traktatu o przyjaźni i sojuszu. W składzie miał być wielce doświadczony B. Franklin, wspomniany już przebywający w Paryżu S. Deane i T. Jefferson⁴². Gdy Jefferson odmówił przyjęcia mianowania przez Kongres na członka tej komisji z powodu choroby żony, ten wybrał na to miejsce w październiku 1776 roku Arthura Lee z Wirginii, przebywającego wówczas w Londynie. W rezultacie Franklin, Deane i Lee byli pierwszymi formalnie mianowanymi amerykańskimi dyplomatami (komisarzami), wysłanymi do Francji jako komisja. Franklin przyłączył się do Francji na statku *Reprisal* 3 grudnia 1776 roku i 23 grudnia objął obowiązki wraz z dwoma komisarzami. Kongres utworzył także specjalny komitet w celu przygotowania dla nich listów uwierzytelniających oraz zaopatrzył ich w instrukcje, w tym *Plan of 1776*, zawierający ustalenia dla przyszłego traktatu z Francją i innymi mocarstwami, jak i uwagi dotyczące praw państw neutralnych oraz wolności mórz⁴³. Ta wielość reprezentantów w Paryżu była problemem i dużo kosztowała. Oczywiście, gwiazdą pierwszej jasności był Benjamin Franklin. Ten bardzo ceniony przedstawiciel oświecenia, znawca filozofii politycznej Francji, stał się obiektem publicznej adoracji i hołdów. Jednak jego i Deane’a ostro zwalczał A. Lee. Pełen zazdrości, intrygował i oskarżał Franklina i Deane’a o sprzeniewierzenie pieniędzy publicznych... bez przedstawienia dowodów. Dla wielu nie miał kwalifikacji dyplomaty, ale intryganta. W rezultacie jeszcze przed podpisaniem traktatu z Francją został wysłany jako komisarz do Madrytu, a w czerwcu

³⁸ R. Hilton, *Worldwide Mission. The Story of United States Foreign Service*, s. 25.

³⁹ T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State...*, s. 10. Jak podaje G. Hunt, *The Department of State...*, s. 3 i 4; G.H. Stuart, *The Department of State. A History of Its Organization, Procedure, and Personnel*, The MacMillan Co. New York 1949, s. 1.

⁴⁰ J.B. Sanders, *Evolution of Executive...*, s. 40 podaje o środkach (konie), jakie dyplomata miał do dyspozycji w celu przekonywania do racji nowej republiki; R. Hilton, *Worldwide Mission. The Story of United States Foreign Service*, s. 25 podaje, że Deane występował tam jako kupiec o nazwisku Jones.

⁴¹ *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, G.V. Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936, s. 4–5; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 14.

⁴² J.B. Sanders, *Evolution of Executive...*, s. 42; S.E. Connors, *Jefferson in France 1789*, FSJ, July/Sep. 1989.

⁴³ Tekst instrukcji z 24 IX – 22 X 1776 roku patrz: M.A. Giunta (ed.), *Documents of the Emerging...*

1777 roku do Berlina, lecz nie został uznany przez żaden z tych krajów za oficjalnego przedstawiciela nowego państwa. Powrócił do Paryża i stamtąd pełnił funkcję komisarza w Hiszpanii⁴⁴. Deane został odwołany w końcu 1777 roku z zarzutami nierozliczenia finansów, a zastąpił go John Adams⁴⁵.

Sukces dyplomatów, agentów czy negocjatorów zależał przede wszystkim od sukcesów militarnych G. Washingtona, a jego porażka na Long Island 27 sierpnia 1776 roku odsunęła na dalszy plan nadzieje na porozumienie. Jednak inne, poza kwestią traktatu, zadania Amerykanów w Paryżu były wykonywane z sukcesem. Dzięki pośrednictwu francuskiego poety, dramaturga i awanturnika Pierre'a Augustyna Carona de Beaumarchais dokonywano zakupów prochu i materiałów wojennych. Gdy wieści o sukcesach militarnych Amerykanów dotarły do Paryża, Francja zgodziła się podpisać 6 lutego 1778 roku traktat o przyjaźni i handlu oraz traktat o sojuszu z nowym państwem⁴⁶.

Dodajmy, że Kongres powołał też komisarzy w celu prowadzenia rozmów z dworem Hiszpanii, a potem do rozmów z innymi dworami. W latach 1777–1789 Kongres powołał ponadto 10 dyplomatów wyższej rangi, trzech negocjatorów, dwóch konsulów, osiemnastu *ad hoc* agentów i sekretarzy⁴⁷.

Jak widać ze wskazanych już danych o pierwszych misjach w różnych krajach aktywność tej relatywnie nielicznej grupy dyplomatów była imponująca. Wielu z nich to ludzie wielkiego poświęcenia, pasji, ale i przywar, nadmiernych ambicji, którzy musieli działać częściowo w próżni, bez wsparcia silnego dobrze zorganizowanego państwa. Najważniejszym celem było uzyskanie przychylności, akceptacji i uznania dla nowej republiki. Wskażmy tych najbardziej zasłużonych.

Benjamin Franklin – przebywał w Paryżu w latach 1776–1785 w różnym charakterze. Najpierw jako jeden z trzech komisarzy mianowany przez Kongres Kontynentalny 26 września 1776 roku⁴⁸. Potem od decyzji Kongresu z 14 września 1778 roku rezydował tam już jako minister pełnomocny, pierwszy w historii dyplomacji amerykańskiej z tą rangą, i 23 marca 1779 roku złożył listy uwierzytelniające królowi Ludwikowi XVI. Jego zasługi dla dyplomacji amerykańskiej to: negocjowanie w Europie i podpisanie dziewięciu traktatów oraz dwóch porozumień wykonawczych z Francją i innymi, w tym z Wielką Brytanią oraz z Prusami, a także Szwecją. Zasługuje więc na miano ojca dyplomacji amerykańskiej.

⁴⁴ R. Hilton, *Worldwide Mission. The Story of United States Foreign Service*, s. 25–26.

⁴⁵ F. Wharton (ed.), *The Revolutionary Diplomatic Correspondence of the United States. With Preliminary Index, and Notes Historical and Legal*, vol. 6, Washington D.C. 1889, vol. II, s. 298. Deane nie został osądzony, ale nie umiał się przed Kongresem rozliczyć, stracił sympatię dla sprawy rewolucji, domagał się w artykułach pisanych w rojalistycznej prasie pogodzenia się z Wielką Brytanią, a także krytykował Franklina za zbyt przyjacielskie stosunki z Francją kosztem interesów USA. Patrz: M.A. Giunta (ed.), *The Emerging Nation: A Documentary History of the Foreign Relations of the United States under the Articles of Confederation*, National Historical Publications and Record Commission 1996, vol. I: Recognition of Independence, s. 9.

⁴⁶ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 16. Traktat ratyfikowano w USA 4 maja 1778 roku, a pierwszym przedstawicielem Ludwika XVI został Conrad Alexandre Gerard de Reyneval.

⁴⁷ Szeroko o pierwszych działaniach dyplomacji patrz: M.A. Giunta (ed.), *The Emerging Nation: A Documentary History of the Foreign Relations of the United States under the Articles of Confederations*.

⁴⁸ *Art Diplomatique Franklinen*, FSJ, July 1956; W.W. Blancké, *The Foreign Service of the United States*. Foreword by Loy W. Henderson, Praeger, New York 1969, s. 8.

John Adams – był w Paryżu od roku 1776, ale w dyplomatycznej misji dopiero w 1778. Stwierdziwszy jednak, że traktaty z Francją zostały już podpisane, wrócił do USA z rekomendacją, iż w Paryżu jest już potrzebny tylko jeden przedstawiciel. Potem w latach 1781–1783 został akredytowany jako minister pełnomocny w Niderlandach. John Adams 5 października 1782 roku podpisał z tym państwem traktat o przyjaźni i handlu. Na pierwszego ministra pełnomocnego powołano go do Wielkiej Brytanii, gdzie spędził nieprzyjemne dla siebie lata 1785–1788, o co zadbali lekceważący go Brytyjczycy⁴⁹.

Henry Laurens – mianowany wcześniej do Niderlandów, został aresztowany przez Brytyjczyków w drodze do Hagi na otwartym morzu 6 października 1780 roku i przebywał w Tower (nazywano go potem Henry of the Tower). W więzieniu pisał pamflety, szmuglując je i wyjaśniając stanowisko amerykańskie. Zagarnięto wtedy na statku część dokumentów, w tym propozycje USA dla Niderlandów w sprawie zwarcia układu z USA, co było ważną wiadomością dla Wielkiej Brytanii. Wypuszczono Laurensa dopiero 31 grudnia 1781 roku, czyli dwa miesiące po kapitulacji Cornwallisa. Udał się do Anglii, znów wrócił do Francji i wspierał proces negocjacji z Wielką Brytanią, a potem koncentrował się na traktacie z Niderlandami⁵⁰. Zmarł w 8 grudnia 1782 roku i nakazał kremację swych zwłok (to pierwsza udokumentowana w USA).

Arthur Lee – w roku 1776 mianowany do Paryża, uczestniczył w negocjowaniu traktatów z Francją w 1778 roku, a potem traktatu z Hiszpanią.

John Jay – jesienią 1779 roku został przedstawicielem w Hiszpanii jako minister pełnomocny. Wysłany tam w celu negocjowania aliansu i uzyskania pożyczki. Rząd Hiszpanii ignorował jego starania przez dwa lata, opuścił więc Madryt na początku roku 1782 i dołączył do Franklina oraz Johna Adamsa do Paryża, aby negocjować pokój z Wielką Brytanią. Był zniechęcony do Hiszpanii i z rezerwą odnosił się do Francji (później jednak przyjął postawę akceptującą wpływy francuskie w USA). W negocjacjach zajmował inną pozycję niż komisarze, ale nie wywarł większego wpływu na kształt traktatu⁵¹. Był w Paryżu aż do momentu negocjowania pokoju z Wielką Brytanią. Wrócił do USA roku 1784, by później odegrać znaczącą rolę w tworzeniu amerykańskiej dyplomacji, a potem Sądu Najwyższego.

Francis Dana z Massachusetts – został posłem w Rosji, ale nie był tam oficjalnie przyjęty i zakończył misję w roku 1783. Jego sekretarzem w tej misji był syn Johna Adamsa 14-letni John Quincy Adams, który znając francuski tłumaczył rozmowy Dany. Rosja uznała USA dopiero w roku 1809 i właśnie John Quincy Adams został pierwszym amerykańskim ministrem pełnomocnym i został przyjęty z wszystkimi honorami przez cara Aleksandra I.

Thomas Jefferson – dopiero po powrocie Franklina do USA został w 1785 roku akredytowany jako minister pełnomocny w Paryżu.

Przedstawiliśmy tych, którzy odegrali znaczącą rolę w historii USA także poza dyplomacją. Byli przede wszystkim delegatami do Kongresu Kontynentalnego. Tu koncentrujemy się na ich aktywności dyplomatycznej. Działali za granicą zgodnie z obyczajami epoki, formując model działania dyplomacji USA. Nosili różne tytuły, np. komisarze,

⁴⁹ M.A. Giunta (ed.), *Documents of the Emerging Nation: US Foreign Relations, 1775–1789*, s. 147.

⁵⁰ E. Plischke, *US Department of State...*, s. 15, 16.

⁵¹ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 28.

konsulowie, wicekonsulowie, agenci, sekretarze itd., i tylko J. Adams, B. Franklin, J. Jay i T. Jefferson byli ministrami pełnomocnymi⁵².

Grono osób, które w czasie przełomu między okresem kolonii a utworzeniem USA służyło w tworzącej się służbie zagranicznej, było większe niż osoby wspomniane wyżej. To grupa ponad 30 osób. Oni także obok innych prominentnych członków Kongresu, a zarazem dyplomatów tworzyli zręby amerykańskiej dyplomacji, pisząc raporty, pracując nad traktatami. Przypomnijmy, że wielu z nich było agentami kolonii, a niektórzy przez lata pozostali w służbie Stanów Zjednoczonych. Wnieśli swoje doświadczenie do formującego się modelu republikańskiej służby dyplomatycznej i konsularnej.

Od działań ich wszystkich wiele zależało, ale najważniejsze zadanie stało przed trzyosobową komisją w Paryżu i samym Franklinem. Od ich sukcesu zależał los rewolucji amerykańskiej. Ich zadanie nie było łatwe, szczególnie wobec faktu, że mimo sympatii dla Amerykanów, król Ludwik XVI unikał nierozważnego uznania nowej republiki i tworzenia takiej sytuacji, jakby wypowiedział Anglii wojnę, co zagrażałoby innym francuskim koloniom. Z tego powodu minister spraw zagranicznych hrabia Charles Gravier zdecydował, że nie będzie żadnych oficjalnych kontaktów z rebeliantami. Franklin, świadomy tego, podjął działania na rzecz propagowania spraw kolonii. Pisał wiele i publikował, wskazując na krzywdy doznane od Wielkiej Brytanii. W tym celu kupił nawet gazetę, którą drukował w domu, doskonalił także znajomość francuskiego, osiągając wielką biegłość również w pisaniu w tym języku. Swoje teksty rozsyłał do osób i centrów kształtujących opinię we Francji. Uczestniczył w życiu towarzyskim, a zabiegano o niego, gdyż był wielką atrakcją przez całe 8 lat pobytu w Paryżu – znany i traktowany jak człowiek renesansu o rozległej wiedzy. Miał kontakty ze światem nauki, raportując także do *Philadelphia Philosophical Society*. Jako mason, miał możliwości docierania do elit francuskich. Na razie jednak nie osiągnął wiele w sprawach politycznych. Już wcześniej Silas Deane przygotował mu pole do działania, zbudował kontakty z Pierre'em de Beaumarchais. Franklin podjął te kontakty, wdając się w sekretne operacje za pośrednictwem Hortalez de Companie – dokonywania zakupów towarów potrzebnych walczącemu państwu, dawnym koloniom. Jednak jego walka o wsparcie Francji miała podstawowe znaczenie i warunkowała ewentualne sukcesy innych amerykańskich dyplomatów domagających się uznania przez inne państwa.

Ważnym polem aktywności Franklina były działania na rzecz zaopatrzenia USA w broń. Brytyjska strategia militarna separowania Nowej Anglii od reszty terytoriów przyniosła lordowi Howe początkowo sukcesy w wojnie z armią Washingtona. Franklin organizował transporty w celu podtrzymania zdolności prowadzenia walk przez armie republiki. Badania potwierdzają, że 90% prochu używanego przez amerykańskie siły w czasie pierwszych dwu i pół roku było sprowadzane z Francji. To m.in. pomogło w osiągnięciu zwycięstwa pod Saratogą i doprowadzeniu do kapitulacji w końcu 1777 roku wojsk brytyjskich gen. Burgoyne'a. Gdy wiadomości o tym zwycięstwie dotarły do Europy, wywołały sensację. Francuzi upewnili się co do szans sukcesu kolonistów i zaprosili ich do negocjacji w grudniu 1777 roku. Franklin, zapytany przez Vergennesa

⁵² E. Plischke, *US Department of State...*, s. 14, 18.

o potrzeby, stwierdził, że nie ma kłopotu z zaopatrywaniem się, ale brakło mu już funduszy, i poprosił o 1 000 000 złotych suwerenów⁵³.

Najważniejszym celem Franklina, obok pożyczki na zakupy wojenne, było doprowadzenie do traktatów z Francją. Ziściło się to 6 lutego 1778 roku, gdy podpisali je Benjamin Franklin, Silas Deane i Arthur Lee, a z drugiej strony – Conrad Alexander Gerard⁵⁴. Zostały one ratyfikowane 4 maja 1778 roku, kilka dni po dotarciu tekstu do Filadelfii. Pierwszy to klasyczny traktat o przyjaźni i handlu (*Treaty of Amity and Commerce*) pomiędzy suwerennymi państwami. Francja uznała USA i nawiązała z nimi stosunki dyplomatyczne⁵⁵. Układ ten uznawany jest przez wielu, a szczególnie przez Johna Quincy Adamsa pół wieku później za pierwszy traktat potwierdzający włączenie się USA do polityki kształtowania stosunków z innymi państwami i zainteresowanie promowaniem handlu, co sprawiło, że ten układ miał dla formowania rządu krajowego takie samo znaczenie jak Deklaracja Niepodległości⁵⁶. Czytamy tam bowiem już w preambule, że obie strony zobowiązują się do respektowania swoich praw w handlu i nawigacji. Znajdujemy tam w dalszej części regułę zwolnienia obywateli obu krajów z dodatkowych ceł⁵⁷. Nowa republika zdefiniowała swój interes narodowy i uzyskała dla niego akceptację mocarstwa tej epoki w traktatach.

Drugie porozumienie (*Treaty of Alliance*) to układ o sojuszu definiujący *casus foederis* i wykluczający możliwość zawarcia separatystycznego pokoju z Wielką Brytanią. To jest jedyny sojusz, jaki USA zawarły przez pierwsze 173 lata istnienia, tj. do układu o utworzeniu NATO!

14 września 1778 roku Kongres Kontynentalny powołał Franklina na jedyne dyplomatyczne przedstawiciela we Francji w randze ministra pełnomocnego⁵⁸. Symbolicznie staje się ojcem *Foreign Service of the United States*. Wyprzedzając inne wydarzenia, należy przypomnieć, że Stany Zjednoczone do roku 1893 nie mianowały ambasadorów. Uważały ten tytuł za pretensjonalny, a ponadto ambasadorzy wymieniani byli w kontaktach między cesarstwami i wielkimi monarchiami. Z tego powodu Francja wysłała do USA też ministra pełnomocnego. List uwierzytelniający Franklina podpisał prezydent Kongresu Kontynentalnego. Był adresowany do Ludwika XVI i został mu przedstawiony 23 marca 1779 roku. Stworzono także wówczas elementy protokołu, jakie miały

⁵³ Gwarancją dla tej pożyczki stały się „5000 hogheads of prime Wirginia leaf as collateral”. T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department...*, s. 16.

⁵⁴ Noty między ambasadą a Departamentem Stanu w grudniu 1777 roku patrz: J. Bovey, *Why Franklin Failed*, FSJ, July 1957; bogata korespondencja komisarzy z *Committee for Foreign Affairs* patrz: M.A. Giunta (ed.), *Documents of the Emerging...*, s. 29–61.

⁵⁵ Do tego układu podobny jest ten jaki USA zawarły w 1933 roku ze Związkiem Radzieckim uznając to państwo i nawiązując z nim stosunki dyplomatyczne. Szerzej o tym A. Mania, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Związku Radzieckiego w latach 1933–1941*, Warszawa 1987, rozdz. II.

⁵⁶ W. McClure, *The Development of American Commercial Policy*. The first of three articles based upon lectures delivered in the Foreign Service School of the Department of State, Jan. 1926, AFSJ, March 1926, vol. III, No. 3.

⁵⁷ W. McClure, *The Development of American Commercial Policy*. The second of three articles based upon lectures delivered in the Foreign Service School of the Department of State, January, 1926, AFSJ, April 1926, vol. III, No. 4.

⁵⁸ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, s. 19; T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department...*, s. 17; E. Plischke, *US Department of State...*, s. 16 podaje, że Francja mianowała swojego ministra pełnomocnego o nazwisku Conrad Alexandre Gerard de Reyneval i Kongres przyjął go 6 sierpnia 1778 roku. W niedługim czasie ministrami pełnomocnymi zostali też Adams, Jay i Jefferson.

dotyczyć amerykańskich przedstawicieli, jak i obcych przedstawicieli przyjmowanych w USA⁵⁹. Udziału *Committee for Foreign Affairs* w tych ceremoniach nie przewidziano! Od tego momentu USA miały stosunki dyplomatyczne w formie zgodnej ze zwyczajami epoki. List akredytacyjny posiadał formę typową, stosowaną nawet dzisiaj. Jego istotą było stwierdzenie, że odbiorca listu może z pełną wiarą i zaufaniem traktować wszystko, co powie osoba wskazana w liście. Ranga ministra pełnomocnego gwarantowała, że Franklin miał wszelkie prawa do negocjowania traktatów, komunikowania się z władzami państwa rezydowania we wszystkich sprawach. Jego poprzednie stanowisko komisarza miało charakter przyznanego *ad hoc*, dla konkretnej sprawy. Franklin pełnił swą funkcję ministra pełnomocnego jeszcze przez sześć lat i w wieku 79 lat pozwolono mu opuścić Paryż. Zastąpił go w roku 1785 Thomas Jefferson, który, trochę kurtuazyjnie, twierdził, że nikt nie jest w stanie zastąpić Franklina.

Był to okres, gdy inne kraje ustanawiały swoje placówki w USA. Lista w *Historical Register* pozwala stwierdzić, że pierwszą była placówka Niderlandów⁶⁰. Pieter Johan van Berkel złożył swe listy uwierzytelniające jako minister pełnomocny 31 października 1783 roku. Kolejne misje otwarte do 1800 roku to: Hiszpania – 1785, Francja – 1788, Wielka Brytania – 1791, Portugalia – 1794. Jednak biorąc pod uwagę działanie obcych reprezentantów w USA, zauważamy, że oczywiście byli wysłannicy Francji mieli tu szczególne znaczenie (od lutego 1788 roku Francję reprezentował Alexandre Gerard), lecz miało to inny charakter.

Tworząc placówki za granicą, USA starały się, aby funkcje te pełniły osoby o wysokich kwalifikacjach. Według opinii Johna Adamsa z 1783 roku, zawartej w *The Qualifications Necessary for an American Foreign Minister* [envoy] amerykańscy dyplomaci

„...mieli mieć wykształcenie klasyczne, jak i w zakresie historii świata, nowożytnej i antycznej. Mieli także znać zasady etyki, prawa naturalnego i praw narodów, również zasady legislacji i funkcjonowania rządu oraz zasady prawa rzymskiego, angielskiego i amerykańskiego, a także prawa publicznego państw Europy; znać listy, pamiętniki i historie wielkich mężów, którzy kształtowali stosunki między państwami. Ponadto powinni być aktywni, poważni, przedsiębiorczy i ponad wszystko mieć prawe serce i niezależnego ducha, a przede wszystkim powinni działać w imieniu kraju, a nie innych krajów czy własnych ambicji i interesów lub interesów swej rodziny, przyjaciół...”⁶¹.

Warto dodać, że początkowo działania agentów reprezentujących USA nie były opłacane. Dopiero po pewnym czasie ustalono wynagrodzenie dla komisarzy mianowanych w Hiszpanii, Toskanii, Austrii, Prusach i Rosji. W październiku 1779 roku Kongres ustanowił pensje dla ministra 2500 funtów (tj. 11 111 \$), a dla sekretarza ministra 1000 funtów (4444 \$). Pensja miała być płacona od momentu mianowania aż do 3 miesięcy po odwołaniu. W maju 1784 roku pensje obniżono odpowiednio do 9000 \$ i 3000 \$. Były momenty, gdy np. w czasie blokady brytyjskiej dyplomaci żyli tylko z tego co zarobili

⁵⁹ G. Hunt, *The Department of State...*, s. 9 i 10. Zawiera omówienie procesu wypracowywania tych reguł w Kongresie; *Annual Report of the American Historical Association for the Year 1922, in two volumes and a supplemental volume*, Washington, GPO 1926, vol. I; G. Hunt, *The Genesis of the Office of Secretary of States*, s. 337. Zawiera informację, że tekst ten przygotował James Deane.

⁶⁰ W. Gerber, *First Minister to the United States*, FSJ, Oct. 1955.

⁶¹ Cyt. za: Fotograficzny opis amerykańskiej służby zagranicznej z okazji jej 200-lecia wydany przez The American Foreign Service Association *The History of Service*, FSJ, Jan. 1990.

we Francji⁶². Inne oczywiste utrudnienie w wykonywaniu zadań to odległość. Podróż z Filadelfii do Paryża trwała dwa miesiące, dokumenty były czasem przejmowane przez statki brytyjskie.

I. 4. ROZWÓJ INSTYTUCJI ZARZĄDZANIA SPRAWAMI ZAGRANICZNYMI PAŃSTWA 1781–1789. CZAS R. LIVINGSTONA I J. JAYA

Dnia 10 stycznia 1781 roku, a więc jeszcze przed wejściem w życie Artykułów Konfederacji (co nastąpiło w dniu 1 marca 1781 roku), Kongres podjął decyzję w sprawie ustanowienia urzędu Departament Spraw Zagranicznych (*Department of Foreign Affairs*)⁶³. Ten ostatecznie ukształtował się w sierpniu i zajął dwa pokoje – jeden dla sekretarza i jeden dla jego zastępcy oraz urzędników. Równocześnie oprócz tego pierwszego departamentu wykonawczego konfederacji, 6 lutego powołano inne, tj. Departament Wojny (*Department of War*), Departament Marynarki (*Department of Marine*), Departament Skarbu (*Department of Treasury*)⁶⁴. Było to wielkie zwycięstwo zwolenników silnej władzy wykonawczej, więc ich komentarze były bardzo pozytywne. Rezolucja tworząca departament głosiła:

„Ustanawia się niniejszym urząd Department of Foreign Affairs, który ma zawsze rezydować tam, gdzie Kongres. Zostanie ustanowione stanowisko sekretarza do prowadzenia spraw tego departamentu i nazywany on będzie Secretary of Foreign Affairs. Obowiązki rzeźzonego sekretarza to: pilnowanie i przechowywanie ksiąg oraz dokumentów należących do Departamentu Spraw Zagranicznych; otrzymywanie i raportowanie podań cudzoziemców; korespondowanie z posłami USA rezydującymi przy obcych dworach, a także z dyplomatami obcych państw i innymi osobami dla uzyskania jak najszerszych i użytecznych informacji dotyczących spraw zagranicznych, tak aby móc je przedstawić Kongresowi, gdy ten tego zażąda; także dla przekazania tych wiadomości, jeżeli Kongres nakaze, posłom USA i innym obcym dworom oraz krajom; sekretarz będzie miał prawo uczestniczenia w obradach Kongresu, aby być lepiej poinformowanym o sprawach Stanów Zjednoczonych”⁶⁵.

⁶² W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 9.

⁶³ Od 1 III 1781 roku można w zasadzie mówić o państwie: *The United States in Congress Assembled* [w:] *Annual Report of the American Historical Association for the Year 1922, in two volumes and a supplemental volume*, Washington, GPO 1926, vol. I; G. Hunt, *The Genesis of the Office of Secretary of States*, s. 339. W okresie obowiązywania Artykułów Konfederacji stolicami USA były: Filadelfia (1 III 1781 – 21 VI 1783 State House); Princeton (30 VI 1783 – 4 XI 1783 „Prospect”, a następnie Nassau House); Annapolis (26 XI 1783 – 19 VIII 1784 State House); Trenton (1 XI 1784 – 24 XII 1784 French Arms Tavern); Nowy Jork (11 I 1785 – do 1788 City Hall, a potem France’s Tavern). Za R. Fortenbach, *The Nine Capitols of the United States*, The Maple Press, Co., York Pennsylvania 1948.

⁶⁴ E.C. Burnett, *The Continental Congress*, Greenwood Press Publishers, Westport Conn., 1941, reprint z 1975, s. 489–491.

⁶⁵ Tekst aktu powołującego departament patrz „Journals of Congress”, XIX, s. 43. „Departament został stworzony taką rezolucją Kongresu January 20, 1781”. O tej rezolucji czytamy także w: G. Hunt, *The Department of State...*, s. 15; J.B. Sanders, *Evolution of Executive...*, s. 109; A. DeConde, *The American Secretary...*, s. 4.

Wspomniany sekretarz spraw zagranicznych (*Secretary of Foreign Affairs*) był w istocie nadal agentem Kongresu zobowiązanym do informowania go o wszystkim, a nie ministrem w europejskim znaczeniu, mogącym tworzyć politykę zagraniczną⁶⁶. Pierwsza osoba wybrana na to stanowisko uzyskała od prezydenta Kongresu prawo uczestniczenia w obradach Kongresu (którego to uprawnienia nie powtórzono w konstytucji z roku 1787), z którego chętnie korzystała oraz prawo dobierania sobie pracowników. Kongres dopiero po kilku miesiącach zdecydował się wybrać 10 sierpnia 1781 roku na to stanowisko **Roberta R. Livingstona**, delegata z Nowego Jorku, co uważa się za rezultat wpływów francuskich w Kongresie. W Kongresie odbyło się kilka głosowań zanim Livingston pokonał walczącego o to stanowisko Artura Lee. Dodajmy, że Livingston miał pewne doświadczenie dzięki wcześniejszej pracy w *Committee for Foreign Affairs*.

Robert Livingston złożył przysięgę 20 października 1781 roku, tuż po tym jak Cornwallis skapitulował w Yorktown. Livingston w roku 1781 doprowadził szybko do przejścia na potrzeby swojego urzędu małego dwupiętrowego domu w Filadelfii pod adresem No. 13 South Sixth Street na wschodniej stronie ulicy, blisko miejsca rezydowania Kongresu Kontynentalnego⁶⁷. Stamtąd, z I piętra, kontaktował się z przedstawicielami w Europie i z Kongresem. Budynek wykorzystywany był przez departament do czerwca 1783 roku, kiedy ta instytucja praktycznie przestała działać aż do momentu, gdy w roku 1785 jego kierownictwo objął John Jay⁶⁸. W domu tym pracowali: Robert R. Livingston – z pensją roczną 4000 \$; Lewis Richard Morris Jr., pierwszy podsekretarz – 800 \$; Pierre Etienne Du Ponceau, drugi podsekretarz – 700 \$; pastor John P. Tetard, tłumacz – 500 \$; Walter Stone, urzędnik – 500 \$⁶⁹. Dodajmy, że w tym czasie na placówkach dyplomatycznych akredytowanych było pięciu ministrów pełnomocnych, tj. Thomas Jefferson, Benjamin Franklin, John Adams, John Jay, Henry Laurens, którzy zarabiali po 11 111 \$.

Livingston walczył o zdefiniowanie zakresu swojej władzy. Jednak Kongres w sprawach tworzenia władzy wykonawczej działał wolno, ku wielkiej irytacji Livingstona. Nawet w tej sprawie skierował on protest do Kongresu, co spowodowało, że 22 lutego 1782 roku Kongres wydał *Act of February 1782*, określający w inny sposób jego funkcję, teraz nazywając go *Secretary to the United States of America, for the Department of Foreign Affairs*. Barnes podaje, że pierwotna nazwa z roku 1781: *Secretary of Foreign Affairs* dopiero od tej regulacji w praktyce została zastąpiona określeniem *Secretary for Foreign Affairs*⁷⁰. Nazwa jakby wprost zapowiadała, że będą powołani inni sekretarze do innych spraw⁷¹. Ustawa z 22 lutego 1782 roku powstała w wyniku analizy

⁶⁶ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 19; J.B. Sanders, *Evolution of Executive...*, s. 110.

⁶⁷ L.H. Burke, *Homes of the Department of State, 1774–1976: the Building Occupied by the Department of State and Its Predecessors*, Washington Historical Office, Bureau of Public Affairs, Dep. of State 1977, s. 6–7.

⁶⁸ G. Hunt, *The Department of State...*, s. 427; *Homes of the Department of State*, Part III, AFSJ, March 1930, vol. VII, No. 3, s. 85, zaś na stronie 84 umieszczone jest zdjęcie domu No. 13 South Sixth Street z W. m. McNeir Collection.

⁶⁹ M.L. Bonham Jr., *Life of Livingston*, vol. I w ramach serii: *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Albert A. Knopf, New York 1927.

⁷⁰ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 7.

⁷¹ T.S. Estes, E.A. Lightner, Jr., *The Department...*, s. 22; E. Plischke, *US Department of State...*, s. 11; dokument ten przywołuje w całości – G. Hunt, *The Department of State...*, s. 22–27; J.B. Sanders, *Evolution of Executive...*, s. 114; ustawa ta zawarta w: *Public Statutes at Large of the United States from the Organi-*

raportu z 21 lutego, przygotowanego dla Kongresu przez trzyosobową komisję Williama Eklery'ego z Rhode Island, Edmunda Randolpha z Virginii i Nicholasa Eveleigha z Południowej Karoliny⁷².

Wspomniana ustawa zwiększyła uprawnienia sekretarza, pozwalając mu na samodzielne prowadzenie korespondencji oraz spraw i nakazując przekazywanie Kongresowi tylko spraw o dużym znaczeniu. Utworzono – korygując tę ustawę w dniu 1 marca – stanowiska dwóch podsekretarzy spraw zagranicznych (*Undersecretaries of Foreign Affairs*). Odtąd Sekretarz Stanu utrzymywał korespondencję z przedstawicielami z zagranicy i reprezentującymi inne kraje w USA. Jedynie przedstawiciel Francji kontaktował się bezpośrednio z Kongresem. Sekretarzowi przydano prawo do doradzania Kongresowi w sprawach dotyczących cudzoziemców, do zajmowania się prywatnymi skargami przeciw obcym państwom. Nakazano mu uczestniczenie w pracach Kongresu i odpowiadanie na jego zapytania. Zyskał dostęp do dokumentów Kongresu. Nadal jednak zależał od Kongresu, który analizował jego aktywność przy pomocy specjalnie powoływanych komisji. Nadal traktowany był przez Kongres jako co najwyżej urzędnik kongresowy⁷³. Pomimo to Livingston stał się pierwszym sekretarzem i przedstawicielem władzy wykonawczej o ustawowo określonych kompetencjach. Przyjęta w Artykułach Konfederacji koncepcja ustrojowa państwa była źródłem takiego stosunku członków Kongresu do departamentu i sekretarza. Ten jednak działał konsekwentnie na rzecz zapewnienia szacunku i możliwości działania swego departamentu po zapaści z ostatnich kilku lat. Sam departament nie wywierał wpływu na formowanie polityki, choć dzięki temu, że wypracowywał sobie dobre stosunki z członkami Kongresu, odgrywał w tym pewną rolę. Sekretarz spodziewał się jednak, że będzie to wpływ faktyczny i znacznie większy, stąd jego rozdrażnienie z powodu istniejącej sytuacji.

W tym okresie sekretarz angażował się bardzo w tworzenie dyplomatycznych stosunków państwami oraz definiowanie funkcji sekretarza jako nadzorującego prace korpusu dyplomatycznego i konsularnego USA. Kongres działał zawsze w poczuciu, że on jest decydem, i wtrącał się w bieżącą działalność departamentu, ogłaszając rezolucje, kontaktując się poprzez swoje specjalne komitety z przedstawicielami USA oraz dyplomatami państw obcych. To utrudniało realizację polityki, która była skomplikowana i z tego prozaicznego powodu, że instrukcja do Europy potrzebowała co najmniej 6 tygodni dla dotarcia na miejsce, a i tak 1/3 korespondencji ginęła po drodze⁷⁴. Pomimo to Livingston, mimo narastającej frustracji, sprawnie budował Departament.

Wreszcie 2 grudnia 1782 roku Livingston złożył rezygnację z urzędu, wskazując na narastające jego obowiązki jako kanclerza stanu Nowy Jork (*Chancellor of the State of New York*), a także... na nieodpowiednie wynagrodzenie. Cieszył się autorytetem, ale zrezygnował w połowie negocjacji pokojowych w Paryżu także dlatego, że prestiż Fran-

zation of the Government in 1789, to March 1845, Arranged in Chronological Order with References to the Matter of Each Act and to the Subsequent Acts on the Same Subject and the Copious Notes of the Decisions of the Courts of the United States... Richard Peters Esq. (ed.), vol. I, Charles C. Little, James Brown, Boston 1845, s. 28.

⁷² *Annual Report of the American Historical Association for the Year 1922, in two volumes and a supplemental volume*, Washington, GPO 1926, vol. I; G. Hunt, *The Genesis of the Office of Secretary of States*, s. 338.

⁷³ M.M. Huthinson, *The Early Years of the State Department*, AFSJ, April 1946, vol. 23, No. 4.

⁷⁴ G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 4.

klina wspieranego przez Johna Adamsa i Johna Jaya nie wymagał instrukcji z kraju. Nie zawsze też znajdował wspólny język z Kongresem w sprawie zakresu swoich obowiązków. Kongres poprosił go o pozostanie na stanowisku do maja 1783 roku, co też uczynił, a ostatni dokument podpisał 5 czerwca tego roku. Pożegnano go dziękczynną rezolucją z 4 czerwca 1783 roku, przegłosowaną na wniosek Alexandra Hamiltona.

Po rezygnacji Livingstona Departament został bez opieki przez rok, a sprawy były załatwiane bezpośrednio przez Kongres za pośrednictwem *ad hoc* powołanej komisji, w której m.in. zasiadali Roger Herman, Samuel Osgood i Jacob Read. Było to w dużej mierze skutkiem sporów frakcyjnych w Kongresie, uniemożliwiających wyłonienie akceptowalnego kandydata. Tekst traktatu paryskiego z 3 września 1783 roku dotarł do Filadelfii wiele miesięcy po rezygnacji Livingstona. Najważniejszy traktat pokojowy z Wielką Brytanią negocjowany był jakby niezależnie, bez udziału Departamentu. Decydująca była tu rola Franklina. Porozumienie wstępne osiągnięto 30 listopada 1782 roku a traktat podpisano 3 września 1783 roku (ratyfikowany został przez USA 14 stycznia 1784 roku)⁷⁵. Dla utrzymania ciągłości działania Departamentu Przewodniczący (*President*) Kongresu przejął kierownictwo Departamentu, aby przeprowadzić ratyfikację, a także przejął dokumenty Departamentu do 2 marca 1784 roku. Podsekretarzowi stanu Henry'emu Remsenowi Jr. powierzono bezpośrednią opiekę nad tymi dokumentami.

Przypomnijmy, że był to także trudny okres nie tylko dla Departamentu, ale i dla samego Kongresu. Nie miał on formalnej siedziby, był to bowiem czas istnienia państwa bez stolicy. Latem 1783 roku Kongres musiał opuścić Filadelfię pod groźbą zrewoltowanych z powodu zaległości w żołdzie żołnierzy. Przeniósł się do Princeton NJ (do Nassau Hall w dniach 30 czerwca 1783 – 4 listopada 1784 roku), a potem do Annapolis (State House 26 listopada 1783 – 19 sierpnia 1784 roku). Następna sesja zwołana już została do Trenton (siedziba we French Arms Tavern 1 listopada – 24 grudnia 1784 roku), a kolejna do Nowego Jorku, gdzie z kolei spotykano się od 11 stycznia 1785 do 30 kwietnia 1788 roku (początkowo we Fraunces Tavern na rogu Great Dock – teraz Pearl i Broad Street)⁷⁶.

Poszukiwanie nowego sekretarza było trudne. Kilku kandydatów nie przyjmowało składanych im propozycji, a inni byli nie do zaakceptowania przez określone frakcje Kongresu. Wreszcie kolejnym sekretarzem – na wniosek Elbridge'a Gerry'ego – od 7 maja 1784 roku został 39-letni **John Jay** z Nowego Jorku (złożył przysięgę 21 września 1784 roku, ale urząd faktycznie przejął 21 grudnia, po uzyskaniu zapewnień o tym, że Kongres i Departament pracować będą w jednym miejscu i że on będzie miał prawo do mianowania swoich pracowników⁷⁷), który wtedy przebywał w Paryżu⁷⁸. Jay był

⁷⁵ O negocjacjach Franklina i Jaya w Paryżu patrz: M.A. Giunta, A. Mary (ed.), *Documents of the emerging...*, s. 76–108 i 120–132.

⁷⁶ L.H. Burke, *Homes...*, s. 8–18.

⁷⁷ A. DeConde, *The American Secretary of State: an interpretation*, NY Praeger 1962, s. 9.

⁷⁸ E. Plischke, *US Department of State...*, s. 10; F. Monaghan, *John Jay Defender of Liberty Against Kings & People, Author of the Constitution & Governor of New York, President of the Continental Congress, Co-author of the Federalist, Negotiator of the Peace of 1783 & Jay Treaty of 1794, First Chief Justice of the US*, The Bob Merrill Co. New York, Indianapolis, 1935, s. 244; T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department...*, s. 23; G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 6 pisze, że Jay był wtedy w Anglii po zakończeniu negocjacji w Paryżu; W.B. Michaelson, *Creating the American Presidency, 1775–1789*, MD Univ. Press of America, Lanham, 1987, s. 45, pisze o dobrym przyjęciu tej nominacji.

bardzo dobrze przygotowany do sprawowania tej funkcji, pełniąc wcześniej funkcje prezydenta Kongresu Kontynentalnego i członka Komitetu Tajnej Korespondencji oraz członka Komisji do Spraw Traktatu z Wielką Brytanią.

11 lutego 1785 roku Kongres określił w swej rezolucji (przygotowanej przez kolejną komisję, jak to było w zwyczaju) uprawnienia sekretarza, nawiązując do rezolucji z 22 lutego 1782 roku, nieco je rozszerzając w zakresie prawa do oficjalnego tłumaczenia dokumentów państwowych⁷⁹. Kwestie innych uprawnień uregulowano w kolejnych ustawach. Sekretarz uzyskał to, że całość korespondencji w sprawach zagranicznych przekazywano na jego ręce (co wcześniej naruszano!). Inne ustawy dotyczące uprawnień sekretarza wydano: 12 kwietnia 1785 roku (w sprawie uprawnień sekretarza do mianowania podsekretarzy); 7 września (dającą sekretarzowi prawo kontroli listów na poczcie przez 12 miesięcy poza tymi wysłanymi przez członków Kongresu i do nich) oraz 23 października 1785 przedłużającą to prawo na czas nieokreślony. Te i inne ustalenia Jay wywalczył, mając świadomość słabej pozycji Departamentu wobec Kongresu. W ówczesnej praktyce oznaczało to, że każda sprawa analizowana była przez komisję Kongresu, czasem powoływaną *ad hoc*, docierała więc do Departamentu, a Kongres i tak podejmował ostateczną decyzję.

System polityczny, zdefiniowany w Artykułach Konfederacji, dawał szczególne prawa Kongresowi, a ten, jeśli uznał to za stosowne, korzystał z rady sekretarza spraw zagranicznych. Także w stosunku do inicjatyw sekretarza lub rezultatów prowadzonych przez niego negocjacji Kongres zarezerwował sobie w praktyce pełne prawo decyzji. Sekretarz natomiast w pełni korzystał z prawa uczestniczenia w obradach Kongresu, walcząc o uznanie własnych kompetencji i praw w sprawach zagranicznych. Jego pozycja rosła, co było zauważane przez polityków i przedstawicieli dyplomatycznych innych krajów, np. we Francji. Potwierdzeniem jego pozycji jest i to, że Kongres w lipcu 1785 roku upoważnił go do negocjowania podpisania traktatu z Don Diego de Gardoqui, posłem Hiszpanii. To pierwszy przykład uznania sekretarza za mającego prawo do negocjowania traktatów, co do tej pory należało to specjalnych komisji⁸⁰. Nawet jednak wtedy dano mu to prawo pod warunkiem przedstawienia rezultatów negocjacji do akceptacji, po której miało nastąpić podpisanie. Ten wzrost jego samodzielności zaniepokoił niektórych członków Kongresu zainteresowanych wspieraniem działań na rzecz uzyskania dostępu do Missisipi. Obawiali się, że sekretarz może przehandlować z Hiszpanią dostęp do rzeki za wynikiłe stąd korzyści dla stanów północno-wschodnich. Myślenie o polityce przez pryzmat doświadczenia i interesów stanów było charakterystyczne od początku działania Kongresu.

Jay walczył o pozycję niezależną, ale podlegał kontroli i doznawał upokorzeń ze strony Kongresu, jak np. wówczas gdy proponował wojnę z piratami algierskimi, a Kongres wolał płacić trybut. To przykre doświadczenie Jaya sprawiło, że wraz z Madisonem i Hamiltonem w *The Federalist* domagał się silnej władzy wykonawczej. Kongres w owym czasie wierzył w to, że wszystkie państwa morskie teraz po wyzwoleniu się USA od zależności od Wielkiej Brytanii będą z nimi handlowały i współpracowały, a ich wolę miały potwierdzać traktaty. Ze zdziwieniem zauważono rywalizację i rezerwę innych wobec

⁷⁹ G. Hunt, *The Department of State...*, s. 44, 45.

⁸⁰ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 10.

USA. W wypadku kluczowej Wielkiej Brytanii rywalizowały dwie koncepcje polityki wobec danej kolonii – *sweet reconciliation*, która zakładała zbliżenie ekonomiczne, inni natomiast preferowali politykę wrogości, tj. traktowania USA jako przeciwnika i działania na rzecz wykluczenia USA oraz Francji z grona swoich partnerów handlowych. To stanowisko często zyskiwało akceptację i traktaty USA z Wielką Brytanią były wielokrotnie z winy brytyjskiej naruszane. Stosunki USA z Francją układały się natomiast jak najlepiej, choć dopiero Jay zauważył, że konwencja konsularna z roku 1782, podpisana przez Franklina i Vergennesa, nigdy nie była ratyfikowana.

Ta rosnąca stopniowo pozycja sekretarza wobec Kongresu wynikała i stąd, że wielu ważnych polityków z okresu wcześniejszego nie angażowało się w politykę w stolicy (wówczas rezydowano w Nowym Jorku). Jefferson był posłem we Francji, John Adams w Londynie, Washington na emeryturze w Mont Vernon, Henry Laurens też na emeryturze w Mepkin koło Charelston, Hamilton zrezygnował w mandatu w Kongresie i zajmował się wykonywaniem zawodu prawnika w Nowym Jorku, Gouverneur Morris praktykował prawo i... ujmował swym czarem i humorem damy w Filadelfii, Samuel Adams był w Massachusetts, Patrick Henry chorował, będąc gubernatorem w Wirginii, John Hancock był natomiast gubernatorem w Massachusetts, George Clinton – gubernatorem w stanie New York, a Robert Morris zarabiał wiele dzięki pracy w kompanii francusko-amerykańskiej zajmującej się handlem tytoniem, natomiast Franklin był wówczas prezydentem Pennsylvania of Executive Council, a Artur Lee zasiadał w Kongresie, lecz zniechęcony i w pewnym stopniu zdyskredytowany⁸¹.

Polityka centralizacji, jaką wymusił nowy sekretarz, spotykała się stopniowo z narastającą akceptacją i zrozumieniem. Uznawano, że jest to właściwy kierunek działania w kwestiach organizacyjnych, co np. widać w liście Madisona do Monroego z 21 marca 1785 roku⁸². Liczba spraw docierających do departamentu, jak i wzrastająca aktywność zagraniczna USA uzasadniały wzmocnienie instytucji zajmującej się tymi kwestiami bez odbierania Kongresowi władzy nad tą sferą. W wyniku działania Jaya wdrożono procedury, w tym m.in. zasadę dokumentowania codziennej aktywności w dzienniku, regułę przygotowywania listów za granicę w pięciu kopiach, zasadę prowadzenia *Book of Records* (raportów składanych Kongresowi), *Book of Foreign Letters* (dla listów sekretarza do przedstawicieli USA za granicą); *American Letter Book* (dla korespondencji z obcymi przedstawicielami w USA), *Book of Foreign Commissions* (dla przetrzymywania akredytacji i exequatur w USA). Ważną zasługą Jaya było rozpoczęcie wydawania korespondencji dotyczącej spraw zagranicznych Johna Adamsa, F. Dana z Petersburga, Henry'ego Laurensa, posła w Niderlandach oraz jego papierów z misji w Wersalu, a także korespondencji Artura Lee i Silasa Deane'a.

Jay jako człowiek o wielkim doświadczeniu politycznym cieszył się u wielu szacunkiem. Zyskiwał także dużo jako dobry organizator. Zadbał też o siedzibę departamentu. W latach 1785–1788 był on ulokowany w Fraunces Tavern w New York City. Budynek powstał w roku 1730 w stylu anglo-holenderskim na skrzyżowaniu Great Dock (dziś

⁸¹ F. Monaghan, *John Jay Defender of Liberty Against Kings & People, Author of the Constitution & Governor of New York, President of the Continental Congress, Co-author of the Federalist, Negotiator of the Peace of 1783 & Jay Treaty of 1794, First Chief Justice of the US*, The Bob Merrill Co. New York, Indianapolis, 1935, s. 246.

⁸² G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 7. Za: G. Hunt, *The Department of State...*, s. 44, 45.

Pearl) i Broad Street⁸³. Zbudowała go rodzina De Lancey – francuskich hugenotów, potem od lat sześćdziesiątych był tawerną kreola Sama Frauncesa, zwanego Black Samem. Na piętrze od roku 1768 była tam *New York Chamber of Commerce* – najstarsze stowarzyszenie handlowe w USA. W 1788 roku Departament Stanu jeszcze w Nowym Jorku został przeniesiony z Fraunces Tavern do domu Philipa Livingstona na zachodniej stronie Broadwayu, blisko Battery. Nieco później przeniesiono go do innego domu na tej samej ulicy, ale po drugiej stronie. Gdy jednak stolica powróciła w roku 1789 do Filadelfii na okres do roku 1800 departament tam powrócił i został ulokowany na Market Street, następnie na południowo-wschodnim rogu ulic Arch and Sixth Street, później na North Alley, by wreszcie znaleźć się na północno-wschodnim rogu ulic Fifth and Chestnut, gdzie pozostał do przeprowadzki do Waszyngtonu poza krótkim okresem od sierpnia do listopada 1798 roku, kiedy zajmował State House w Trenton w New Jersey, gdyż w Filadelfii panowała epidemia „żółtej gorączki”⁸⁴.

Warto przypomnieć, że proces tworzenia się ustrojowych zrębów nowej republiki dokonywał się szybko – w czasie trudnym, przy istniejących podziałach frakcyjnych, ale udało się to zrealizować. W okresie rezydowania Kongresu Kontynentalnego w Nowym Jorku zdecydowano o zwołaniu Konwencji Konstytucyjnej w Filadelfii, a ta przygotowała konstytucję z roku 1787, zorganizowano wybory do I Kongresu, a wreszcie w odniesieniu do spraw zagranicznych powołano jeszcze pod rządami starej konstytucji komisję, aby przedstawiła raport o warunkach, w jakich funkcjonował *Department of Foreign Affairs*⁸⁵. Komisja stwierdziła, że pracuje on w dwóch pokojach, jeden zajmowany był przez sekretarza, a drugi przez jego zastępcę i urzędników. Stwierdzono także, że biuro jest stale otwarte od godziny 9 do 18 i zawsze jeden pracownik pozostaje w urzędzie, gdy inni wychodzą na obiad. Ten raport skomentowano w Kongresie Kontynentalnym 16 sierpnia 1788 roku i to był ostatni jego akt w sprawach zagranicznych. Miesiąc później w zasadzie departament przestał funkcjonować.

Był to okres, gdy amerykańscy przedstawiciele za granicą tworzyli podstawy stosunków z innymi państwami. Najbardziej oczywistym wyrazem dokonań na tym polu było podpisywanie traktatów. Jest ich z tego okresu kilkanaście. Najważniejsze to pokój z Wielką Brytanią; sojusz z Francją; traktaty przyjaźni i handlu z wieloma krajami oraz kilka innych o różnorodnym charakterze.

W szczególności rzecz wygląda następująco, gdyż w latach 1774–1789 podpisano następujące układy międzynarodowe⁸⁶:

- 1) z Francją, *Treaty of Amity and Commerce* 6 lutego 1778 roku, Paryż
- 2) z Francją, *Treaty of Alliance* 6 lutego 1778 roku, Paryż
- 3) z Francją, *Treaty, Rights of Accession of Spain to Treaties with France*, 6 lutego 1778 roku, Paryż
- 4) z Francją, *Treaty, Contract for Financial Aid*, 16 lipca 1782 roku, Wersal

⁸³ *Homes of the Department of State*, Part IV, AFSJ, April 1930, vol. VII, No. 4, s. 125. Tam też na s. 124 załączone zdjęcie Fraunces Tavern, New York City 1785–1788 z William McNeir Collection. Bogata historia tej siedziby patrz w: *The Department's New Home – 175 Years Ago*, FSJ, Jan. 1960 (jest tam zdjęcie domu).

⁸⁴ *Homes of the Department of State*, Part V, AFSJ, May 1930, vol. VII, No. 5, s. 165. Tam też na s. 164 załączone zdjęcie 1901 Pennsylvania Avenue N.W., Washington D.C. 1800–1801 z William McNeir Collection.

⁸⁵ G. Hunt, *The Department of State...*, s. 49–50.

⁸⁶ Opracowanie własne także na podstawie tabeli w: E. Plischke, *US Department of State...*, s. 22.

- 5) z Niderlandami, *Treaty, Amity and Commerce*, 8 października 1782 roku, Haga
- 6) z Niderlandami, *Treaty Declaration on Cessation of Hostilities*, 8 października, 1782 roku, Haga
- 7) z Wielką Brytanią, *Treaty, Preliminary Articles of Peace*, 30 listopada 1782 roku, Paryż
- 8) z Wielką Brytanią, *Agreement, Declaration on Cessation of Hostilities*, 20 stycznia 1783 roku, Wersal
- 9) z Francją, *Treaty, Contract for Financial Aid*, 25 lutego 1783 roku, Wersal
- 10) ze Szwecją, *Treaty of Amity and Commerce*, 3 kwietnia 1783 roku, Paryż
- 11) z Wielką Brytanią, *Treaty of Peace*, 3 września 1783 roku, Paryż
- 12) z Francją, *Agreement, Amity and Commerce*, 27 lipca, 3 i 4 września 1784 roku, Wersal
- 13) z Prusami, *Treaty, Amity and Commerce*, 9 i 28 lipca, 5 sierpnia 1785 roku, Paryż i Londyn
- 14) z Marokiem, *Treaty, Peace and Friendship*, 23 i 28 czerwca, 6 i 15 lipca 1786 roku, Maroko
- 15) z Francją, *Treaty, Consular Convention*, 14 listopada 1788 roku, Wersal⁸⁷.

Traktaty, gdy analizować proces ich powstawania i negocjowania, miały wszelkie cechy typowych i tworzonych w sposób budzący uznanie. Warto wspomnieć – to co podaje E. Plischke, za ustaleniami słynnego historyka Samuela Flaga Bemisa – że jeszcze przed Deklaracją Niepodległości przygotowywano w Kongresie swego rodzaju model traktatu *Plan of Treaties* (określany także jako *Model Treaty*). Ten dokument zaakceptowany przez Kongres 17 września 1776 roku z myślą o zastosowaniu w stosunkach z Francją i Hiszpanią. Nie zawierał on klauzul domagających się bezpośredniej pomocy militarnej, ale dotyczące możliwości uzyskania sprzętu wojskowego i pomocy pośredniej oraz korzystne klauzule handlowe. Wysłano to potem do negocjatorów w Europie. Z treści wynika, że podstawowym zadaniem dla negocjatorów we Francji jest uzyskanie poparcia ze strony tego państwa. Cel osiągnięto, podpisując 6 lutego 1778 roku *Treaty of Alliance*. Inny układ z Francją to *Treaty of Amity and Commerce*. Zostały one ratyfikowane przez Kongres 4 maja 1778 roku i weszły w życie 17 lipca tego roku⁸⁸.

Inne układy, podpisane jeszcze przed zakończeniem wojny z Wielką Brytanią, to: dwa układy z Francją (te nazywane *contracts* – z roku 1782 i 1783, podpisane przez Franklina, dotyczyły pomocy finansowej). Inne układy, tj. z Niderlandami (w roku 1782 podpisał Adams), czy układ ze Szwecją (w 1783 roku podpisany przez Franklina), to tzw. *Treaties of Amity and Commerce*, które były pochodną traktatu z Francją. Kolejny układ zawarto także z Niderlandami, a dotyczył statków zajętych w czasie wojny.

Najważniejszy dla zapewnienia bezpieczeństwa USA był traktat pokojowy z Wielką Brytanią. Do negocjacji Kongres wyznaczył Franklina, Jaya i Adamsa. Instrukcje dla nich przygotowano już 15 czerwca 1781 roku, ale w czasie rozmów rzeczywistość była już inna, niemniej nadal mieli przykazane współdziałać z Francją w sprawie negocjowania traktatu. Ze strony brytyjskiej rozmówcą był Richard Oswald. Jay przyjechał na

⁸⁷ O negocjacjach patrz M.A. Giunta (ed.), *Documents of the Emerging...*, s. 179–187.

⁸⁸ E. Plischke, *US Department of State...*, s. 18 i 32, podaje, że USA usiłowały doprowadzić do podpisania z Francją konwencji konsularnej, ale osiągnięto to dopiero dziesięć lat później, a ratyfikowano 9 września 1789 roku, z ważnością od 6 stycznia 1790.

rozmowy z Madrytu 23 czerwca 1782 roku, gdzie niczego nie osiągnął. Adams musiał zostać w Niderlandach, gdyż negocjował tam ważny układ z tym państwem. Mógł przybyć do Paryża dopiero 26 października 1782 roku. Układ wynegocjowano w trzech częściach różnych co do formy. Pierwsza to *Preliminary Articles of Peace*, podpisany 30 listopada 1782 roku przez Adamsa, Franklina, Jaya oraz przybyłego w ostatniej chwili Laurensa, a z angielskiej strony przez Richarda Oswalda. Zgodnie z instrukcjami Kongresu i Sekretarza Spraw Zagranicznych miał on 9 artykułów i dotyczył uznania przez Wielką Brytanię trzynastu stanów jako suwerennego i niepodległego państwa. Wielka Brytania zrezygnowała z wszelkich roszczeń. Druga część – *Declaration on Cessation of Hostilities* – podpisana przez Adamsa i Franklina 20 stycznia 1783 roku, nie była traktatem, lecz raczej porozumieniem, które weszło w życie natychmiast po podpisaniu. To kończyło wojnę w formalnym sensie. Siedem miesięcy potem, po dwóch miesiącach negocjacji, podpisano *Treaty of Peace*. Stało się to 3 września 1783 roku, a podpis na nim złożyli Adams, Franklin i Jay. Tu potwierdzono niepodległość USA. Przedstawicielem Stanów Zjednoczonych został w poselstwie w Londynie minister pełnomocny John Adams, mianowany 24 lutego 1785 roku⁸⁹. Adams przybył do stolicy Wielkiej Brytanii w maju 1785 roku wraz z Williamem S. Smithem, mianowanym sekretarzem poselstwa. Adams był tam jednak źle traktowany, nawet z pogardą, opuścił więc placówkę za zgodą Kongresu w marcu 1788 roku i przez cztery lata nie było tam akredytowanego żadnego przedstawiciela dyplomatycznego.

W tym czasie w Paryżu od lipca 1785 roku Franklina zastąpił Jefferson. Ten już wcześniej mianowany był do Paryża 7 maja 1784 roku, aby wesprzeć Franklina w jego negocjacjach z państwami pirackimi ulokowanymi na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego. W Hiszpanii William Carmichael służył jako *charge d'affaires* od maja 1782 roku, choć nieuznawany przez rząd Hiszpanii do roku 1783. John Adams nadal akredytowany był jako minister pełnomocny w Niderlandach, pomimo że pełnił funkcję w Londynie, w tym czasie Dumas pracował w Hadze jako amerykański agent.

Jay jako sekretarz uznał, że stan stosunków z Wielką Brytanią nie jest zadowalający. Szczególnie nie akceptował postawy Kongresu niegodzącego się na przyjęcie konsula Wielkiej Brytanii w Nowym Jorku, Sir Johna Temple, jako konsula generalnego. Doszło do wymiany listów z władzami brytyjskimi, którym w odpowiedzi Jay przyznał fakt niewypełniania przez obie strony traktatu pokojowego. W pewnym stopniu utrudnił działania Johnowi Adamsowi w Londynie, stwierdzając, że traktat każdego dnia jest łamany⁹⁰. Jay niefortunnie dopuścił do tego, iż owa wiadomość dotarła do Johna Temple, co zaostrzyło stosunki między tymi państwami.

Lepiej mu się wiodło w stosunkach z Francją. Udało mu się dokonać rewizji konwencji konsularnej z roku 1784 wypracowanej przez Franklina. Ugruntował pozycję Kongresu w stosunku do stanów w kwestiach przywilejów i praw konsulów. Jefferson na polecenie Jaya wynegocjował w roku 1788 nową konwencję, ratyfikowaną następnie w 1789 roku⁹¹.

⁸⁹ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 20–25.

⁹⁰ S.F. Bemis, *Jay's Treaty. A Study in Commerce and Diplomacy*, New York 1923, s. 207.

⁹¹ G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 10; J.B. Sanders, *Evolution...*, s. 120–124.

Za czasów Jaya także po raz pierwszy w historii USA uznano obcego przedstawiciela za osobę niepożądaną (*persona non grata*)⁹². Dotyczyło to pierwszego posła Francji, hrabiego de Moustier. Przybył on na prośbę władz amerykańskich, które chciały, aby stosunki utrzymywać na poziomie ministrów pełnomocnych, z ciepłym listem od Lafayette'a i Jeffersona, choć bez formalnego pytania o *agrément*. Jednak jego późniejsze zachowanie i ostentacyjne związki ze szwagierką spowodowały presję USA, aby opuścił ich kraj, co też za radą Jeffersona, skierowaną do francuskiego ministra spraw zagranicznych, się stało.

Jay przyczynił się także do wytworzenia zwyczaju utrzymywania życia towarzyskiego z korpusem dyplomatycznym. Organizował dla nich w domu przyjęcia we wtorki. Dom ten był na dolnym Broadwayu. Wtedy także sformalizowano zasady przyjmowania listów akredytacyjnych składanych w Kongresie.

To wszystko, co czynił jako szef departamentu, wzmocniło jednak jego przekonanie o niesatysfakcjonującym ulokowaniu departamentu, jak i słabościach struktury władzy w USA. Stał się rzecznikiem silnego rządu centralnego i jednym z twórców *Federalist Papers*, gdzie napisał 5 tekstów. Największy oddźwięk miał *Address to the People of New York*, wykazujący słabość Kongresu w sprawach zagranicznych:

„They [the Congress] may make war, but are not empowered to raise men or money to carry it on. They may make peace, but without power to see the terms of it observed. ... They may form alliances, but without ability to comply with the stipulations on their part. They may enter into treaties of commerce, but without power to enforce them at home or abroad. ... They may appoint ministers and other officers of trust, but without power to try or punish them for misdemeanors. They may resolve, but cannot execute either with dispatch or with secrecy. In short, they may consult, and deliberate, and recommend, and make requisitions, and they who please, may regard them”⁹³.

Jay odniósł sukces jako szef departamentu, gdyż nawet wywodzący się z innych państw obserwatorzy życia politycznego w USA z tego okresu zauważali, że wywierał on znaczny wpływ na sprawy zagraniczne, a Kongres kierował się jego zdaniem, zresztą często tam wygłaszanym. Wspominana jest także jego znana porażka, kiedy to nie uzyskał zgody Kongresu na traktat z Hiszpanią dotyczący m.in. korzystania z Missisipi.

I. 5. POCZĄTKI SŁUŻBY KONSULARNEJ

Inna grupa aktywności nowego departamentu, a wcześniej komitetów wiązała się z ochroną handlu i jego promowaniem. Tu wykształciła się, czy raczej potwierdziła dwoistość zadań i typów przedstawicieli USA za granicą, tj. dyplomatycznych (negocjujących traktaty z obcymi rządami i informujących o sytuacji politycznej w krajach rezydowania) oraz konsularnych (mających służyć pomocą Amerykanom za granicą). Przez wiele następujących lat USA reprezentowane były za granicą przez dwie odrębne służby:

⁹² G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 10.

⁹³ P.L. Ford, *Pamphlets on the Constitution of the United States*, Brooklyn 1888, s. 72.

dypłomatyczną i konsularną⁹⁴. Obie powstające w tym samym czasie, ale funkcjonujące odrębnie do lat dwudziestych XX wieku.

Przypomnijmy początki służby konsularnej, które wiążą się z działaniem agentów powoływanych w celu załatwiania spraw handlowych. Pierwszym powołanym przez Komitet Tajnej Korespondencji w 1776 roku do pełnienia służby we Francji był Thomas Morris, spokrewniony z Robertem Morrisem. Służył w Nantes, ale oskarżono go o złe sprawowanie urzędu, zmarł 28 lutego 1776 roku. Jeszcze w roku 1777 wysłano mu do pomocy Williama Lee, brata Artura Lee. Także w tym czasie Franklin i Deane mianowali Jonathana Williama, siostrzeńca Franklina, agentem w tym porcie, natomiast Lee mianował J.D. Schweghausera w maju 1778 roku na tę samą pozycję. Takie praktyki wywołały wiele konfuzji. John Adams po przybyciu do Paryża napisał w liście skierowanym 24 maja 1778 roku do Komisji Handlu (*Committee of Commerce*) o złej organizacji tej służby, gdy w jednym miejscu służy kilku agentów o sprzecznych przekonaniach i mianowanych przez różne instytucje⁹⁵. W wyniku tych ocen Kongres wydał 21 października 1777 roku rezolucję ustalającą, że komisarze USA we Francji i Hiszpanii uzyskują pełnię władzy do nadzorowania pracy innych agentów, mianowania ich lub odwoływania. Jednak komisarze we Francji, ani potem Franklin jako poseł, nie korzystali z tego prawa, czekając na nominacje Kongresu, do czego uprawniały ich prowizje art. 29 *Traktatu o przyjaźni i handlu z Francją z 1778 roku* (do roku 1784 był już we Francji 1 konsul generalny, 4 konsulów i 5 wicekonsulów). Tylko William Lee mianował kilku agentów handlowych. Wtedy zaczęto coraz bardziej promować ideę rozdzielenia zadań politycznych od handlowych, a popierał to już sam Franklin, nie chcąc angażować się w sprawy handlowe.

Pierwszym mianowanym według nowych reguł, lecz tym, który w tragiczny sposób zapoczątkował historię służby konsularnej, był płk William Palfrey, zasłużony skarbnik w Armii Kontynentalnej. Został on mianowany na stanowisko konsula we Francji 4 listopada 1780 roku z roczną pensją 1500 \$⁹⁶. Nie dotarł do Francji, zginął na morzu, płynąc do Europy, zajmuje więc pierwsze miejsce na wiszącej w budynku Departamentu Stanu tablicy amerykańskich dyplomatów poległych na służbie⁹⁷. Do Paryża powołano 26 czerwca 1781 roku na stanowisko wicekonsula (jeszcze przed wyjazdem do Francji po trzech miesiącach, 2 października 1781 roku został mianowany konsulem, a 2 stycznia 1783 roku – konsulem generalnym) Thomasa Barclaya z Pensylwanii⁹⁸, z pensją 1000 \$. Już tu wskażmy na fakt, że tylko ci pierwsi konsulowie mieli określoną pensję.

⁹⁴ D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 143.

⁹⁵ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 26.

⁹⁶ O szczegółach patrz: W.J. Carr, *The American Consular Service*, „The American Journal of International Law”, Oct. 1907; A.E. Ingram, *Early American Consular Service Notes*, AFSJ, April 1929, vol. VI, No. 4; *History of the Paris Consulate General*, „Americian Consulate Bulletin” (dalej cyt. ACB) z wyszczególnieniem roku wydania, tomu i numeru), tu: Dec. 1920, vol. 2, No. 10, s. 9–12. Tam historia konsulatu 1780–1807; lata 1807–1865 omawia artykuł *History of the Paris Consulate General*, ACB, Jan. 1921, vol. 2, No. 11; kolejna część historii tego konsulatu za lata 1865–1898 patrz: ACB, March 1921, vol. 3, No. 1. Artykuły te ukazują zwiększanie się zakresu działania konsulatów i podejmowanie przez nich czasem działań typowych dla dyplomacji.

⁹⁷ Do 1974 roku na liście tej było 113 pracowników. Za: T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department...*, s. 25.

⁹⁸ J.N. Tull, P.H. Roberts, *The Forgotten Patriot. First US Consul Barclay Negotiated Nation's Longest-Standing Treaty*, FSJ, Oct. 1984.

Bardzo szybko z tego zrezygnowano, ustalając funkcjonującą przez około 100 lat zasadę opłacania konsulów częścią opłat pobieranych przez nich za czynności służbowe (o skutkach tego rozwiązania patrz dalej). On z woli Jeffersona i J. Adamsa uczestniczył w dyskusjach nad traktatem z władcą Maroka. Barclay został zaangażowany z dużymi sukcesami w sprawę obrony interesów amerykańskich w Maroku, zmarł w styczniu 1793 roku w Lizbonie.

W związku z blokadą mórz i kontrolą mocarstw nad ich koloniami handel USA nie rozwijał się tak szybko jak tego oczekiwano⁹⁹. Analiza dokumentacji dotyczącej pierwszych konsulów potwierdza, że proces ich mianowania dokonywał się pod wpływem zadań ważnych w danej chwili i tych, które mieli realizować za granicą, jak i w ciągłej walce frakcji kongresowych wywierających wpływ na to kto otrzymywał stanowisko¹⁰⁰.

Amerykanie bardzo szybko, bez rozgłosu, tworzyli sieć konsulatów w miejscach nawet odległych od najważniejszych stolic. Powstającej republice bardzo zależało na wypracowaniu mechanizmów chroniących i promujących jej handel zagraniczny¹⁰¹. Kongres działał energicznie w tym kierunku. Zdecydował w roku 1783 o tym, aby upoważnić ministrów pełnomocnych do pełnienia równocześnie funkcji konsula generalnego. Mieli oni na terenie swej jurysdykcji kontrolować wicekonsulów i innych agentów konsularnych.

31 października 1783 roku Kongres mianował agenta handlowego Pintarda dla wspomaganie handlu na wyspie Madera i w Porto Santo, gdzie służył aż do końca Kongresu Kontynentalnego, gdy prezydent Washington mianował go konsulem na Maderze, co było drugą nominacją konsularną w USA po wejściu w życie konstytucji¹⁰².

Następnie w roku 1785 sekretarz spraw zagranicznych John Jay sprecyzował status konsulów, stwierdzając, że działają oni na podstawie umów lub zwyczajów międzynarodowych. We wrześniu i październiku 1785 roku sekretarz przedstawił dwa raporty dla Kongresu o reorganizacji i ekspansji służby konsularnej. Założono tam powołanie konsulów generalnych rezydujących w Amsterdamie do załatwiania spraw Rosji, Szwecji, Danii, Niemiec i Niderlandów; w Londynie – dla Brytanii i Irlandii; w Paryżu – dla Francji; w Madrycie – dla Hiszpanii i Wysp Kanaryjskich, a także w Lizbonie – dla Portugalii i Madery oraz portów śródziemnomorskich z prawem mianowania urzędników konsularnych. W kolejnych projektach zgłaszanych przez Jaya wskazano miejsca, gdzie mieli być ulokowani konsulowie, a mianowicie: Wyspy Kanaryjskie, Danię, Francję, Niemcy, Wielką Brytanię, Irlandię, Maderę, Niderlandy, Portugalię, Rosję, Hiszpanię i pewne porty w rejonie śródziemnomorskim. Przyjęto, że nie będą otrzymywali pensji.

Pierwsza konwencja konsularna została podpisana przez USA z Francją 14 listopada 1788 roku¹⁰³. Senat ratyfikował ją 29 lipca 1789 roku, a 6 stycznia 1790 roku dokonano wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Tam art. 29 precyzował funkcje konsulów.

⁹⁹ J.K. Huddle, *The American Merchant Marine*, AFSJ, June 1926, vol. III, No. 6; patrz też szerzej: M.A. Giunta (ed.), *Documents of the Emerging Nation: US Foreign Relations, 1775–1789*, Wilmington DE 1998, s. 221–234.

¹⁰⁰ A.E. Ingram, *Early American Consular Service Notes*, AFSJ, April 1929, vol. VI, No. 4.

¹⁰¹ Ważna analiza dotycząca początków służby konsularnej patrz: J.W. Carr, *The American Consular Service*, „*American Journal of International Law* 1” (October 1907); A.E. Ingram, *Early American Consular Service Notes*, AFSJ, April 1929, vol. VI, No. 4.

¹⁰² W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 31.

¹⁰³ E. Plischke, *US Department of State...*, s. 17.

Opierając się na tym traktacie, Kongres uchwalił ustawę z 4 kwietnia 1792 roku, która regulowała sprawę konsularnej służby do czasu zastąpienia jej ustawą z roku 1856.

Amerykańscy handlowcy skierowali swą uwagę także ku Dalekiemu Wschodowi, co uzasadniło potrzebę stworzenia tam konsulatu. Jay mianował więc 27 stycznia 1786 roku kupca mającego kontakty z Dalekim Wschodem, majora Samuela Shawa z Massachusetts (jako trzeciego konsula po Palfreyu i Barclayu) na stanowisko konsula w Kantonie, a 31 stycznia 1786 roku Thomasa Randalla z Pensylwanii z zadaniem wspomaganie konsula¹⁰⁴. Raporty Shawa z Kantonu uchodzą za wzorcowe i po utworzeniu nowej pierwszej administracji opartej na konstytucji z roku 1787 dostał nowy list komisyjny 11 lutego 1790 roku. Stał więc na granicy epoki przedkonstytucyjnej i konstytucyjnej (mowa o konstytucji z roku 1787).

Obiektem zainteresowania polityki amerykańskiej był także region śródziemnomorski, gdzie na wybrzeżu afrykańskim działały państwa pirackie. W roku 1786 Jay powołał Thomasa Barclaya na agenta w celu negocjowania traktatu, co ten osiągnął w lipcu 1786 roku, porozumiewając się z sułtanem Maroka¹⁰⁵. Traktat ze strony USA potwierdzili prezydent John Adams i sekretarz Thomas Jefferson. Został ratyfikowany 23 czerwca 1787 roku.

Mimo sukcesów w działaniu służby konsularnej i presji na rzecz jej rozwoju, Kongres nie wyraził zgody na otwarcie nowych konsulatów, zmniejszając nawet personel departamentu Jaya do jednego asystenta, tłumacza i dwóch urzędników.

Na początku działania służby konsularnej korzystano z pomocy cudzoziemców, jednak w jednej rezolucji z 16 marca 1784 roku odniesiono się do tego krytycznie, pisząc, że „jest niezgodne z interesami Stanów Zjednoczonych mianowanie osoby niebędącej obywatelem USA na stanowisko posła, *charge d'affaires*, konsulów, wicekonsulów lub na inne stanowisko w obcym kraju”¹⁰⁶. Wdrożenie tego w praktyce miało jednak nastąpić później.

Nieefektywność systemu politycznego opartego na Artykułach Konferencji utrudniała funkcjonowanie państwa także w sprawach zagranicznych. Jednak dokonania *Committee of Secret Correspondence* i *Committee for Foreign Affairs*, i wreszcie *Department of Foreign Affairs* były znaczące głównie dlatego, że na placówkach i w stolicy pracowali wybitni politycy tej epoki. Potwierdzeniem tego są m.in. ważne traktaty wynegocjowane przy ich udziale, jak przede wszystkim traktat z Wielką Brytanią z 1783 roku (Franklin, Jay i Adams); traktat handlowy z Niderlandami (Adams), traktat z Hiszpanią (Jay) i wreszcie dokonania Jeffersona w Paryżu, który zastąpił tam Franklina. Nawiązano kontakty z Niderlandami, Prusami, Toskanią i z Rosją Katarzyny Wielkiej. Stopniowo wzrastała też pozycja *Secretary of Foreign Affairs*, któremu Kongres coraz częściej przekazywał uprawnienia do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Działanie departamentu potwierdziło wartość zajmowania się sprawami zagranicznymi przez

¹⁰⁴ Fragment listu komisyjnego Jaya dla Shawa w: A.E. Ingram, *Early American Consular Service Notes*, (continued from the April Journal), AFSJ, May 1929, vol. VI, No. 5. Tam zdjęcie Shawa; o sprawach Dalekiego Wschodu patrz: M.A. Giunta (ed.), *Documents of the Emerging Nation: US Foreign Relations, 1775–1789*, s. 237–245; patrz też L. Pastusiak, *Historia dyplomacji Stanów Zjednoczonych*, Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1996, s. 175.

¹⁰⁵ Abdullah podarował Waszyngtonowi nieruchomość w Tangerze nad brzegiem morza, która do dziś jest w rękach USA. Patrz *George Washington and the Sultan*, AFSJ, August 1940, vol. 17, No. 8.

¹⁰⁶ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 33.

wyspecjalizowany organ egzekutywy, co przy budowaniu nowej koncepcji ustrojowej zwieńczonej konstytucją z roku 1787 szybko uznano za pożądane rozwiązanie.

* * *

Dokonania amerykańskie z okresu kolonialnego, z czasu formowania pierwszych komitetów zajmujących się sprawami zagranicznymi, a wreszcie z okresu działania Departamentu Spraw Zagranicznych stały się doświadczeniem, na podstawie którego tworzono instytucje federalne po wejściu w życie konstytucji z roku 1787. Ten pierwszy okres ukazał budzącą podziw zdolność definiowania interesów tworzącego się państwa. Możliwe to było dzięki temu, że kreującymi politykę i korpus dyplomatyczny byli ludzie wielkiej wyobraźni, znający świat. Ten proces przebiegał w trudnej sytuacji najpierw wojny o niepodległość, potem podziałów frakcyjnych i regionalnych w Kongresie oraz braku doświadczenia i umiejętności kontaktowania się z obcymi państwami. Wizjonerstwo tych osób, znajomość świata i determinacja odegrały bodajże największą rolę w procesie tworzenia instytucji zajmujących się polityką zagraniczną. Młoda republika z własnego doświadczenia wyprowadziła reguły działania, które zapewniły zdolność uczestniczenia w polityce międzynarodowej osiemnastowiecznego świata.

KONSTYTUCJA USA I MIEJSCE DEPARTAMENTU STANU W SYSTEMIE POLITYCZNYM USA

Studia nad procesem formowania instytucji zajmującej się sprawami zagranicznymi tworzącego się państwa prowadzą ku potrzebie wyjaśnienia ustrojowej podstawy jej istnienia. To długi i dynamiczny proces. Rozpoczął się od formowania *Declaration of Independence*. Kilka dni później, 12 lipca 1776 roku, komitet pięciu (John Dickinson, Benjamin Franklin, John Adams, Benjamin Harrison i Robert Morris) podjął pracę nad tymi kwestiami, co zaowocowało dokumentem *Plan of Treaties to Be Proposed to Foreign Powers*, stanowiącym swego rodzaju model traktatu, jaki tworzące się państwo powinno zawierać z innymi. Potrzeba zajmowania się sprawami zagranicznymi została więc wyrażenie potwierdzona już na początkowym etapie formowania nowego państwa¹. Kolejne etapy następowały w czasie walki nowego państwa o niepodległość, aktywności I i II Kongresu Kontynentalnego i działania pierwszych ciał zajmujących się sprawami zagranicznymi. Wreszcie prawną podstawę dla funkcjonowania państwa i zajmowania się przez nie sprawami zagranicznymi stworzyły Artykuły Konfederacji i Trwałej Unii.

Szczególnie ważny etap tego procesu to debata konstytucyjna zwołana w wyniku negatywnej oceny funkcjonowania Artykułów Konfederacji z zamiarem ich skorygowania. W czasie debat dały o sobie znać idee zawarte w *Mayflower Compact*, w wypowiedziach Johna Locke'a dotyczących praw natury czy separacji władz z silnie akcentowaną potrzebą obrony władzy ustawodawczej, czy opinie z okresu aktywności Monteskiusza. W tych dyskusjach w czasie obrad konwencji uczestniczyli wybitni ludzie tej epoki – zarówno politycy, jak i świątli obywatele, wypowiadający swe opinie także na łamach czasopism. W literaturze w wielu ostatnich latach głosi się tezę o znacznym wpływie idei J. Locke'a na przyszłą konstytucję, szczególnie w odniesieniu do wolności politycznej². Dla innych osób, najczęściej o konserwatywnych poglądach, większy jest tu wpływ tradycji brytyjskich i kolonialnych. Studia współczesne – chyba trafnie – koncentrują się bardziej na własnym amerykańskim doświadczeniu, które uczestnikom konwencji wypadło wykorzystać podczas tworzenia konstytucji. U zarania tych amerykańskich rozważań i koncepcji były tradycje europejskie, jednak dynamika procesów rozwojowych w zrewoltowanej Ameryce nadała im swoisty, jakby samodzielny charakter. Widać to w twórczym stosunku do idei podziału władzy – *separation of power*, z którą to insty-

¹ E.S. Kite, *How the Declaration of Independence Reached Europe*, AFSJ, Sept. 1928, vol. V, No. 9.

² T. West, *The Classical Spirit of the Founding* [w:] J.J. Barlow, L.W. Levy, K. Masugi (eds.), *The American Foundation. Essays on the Formation of the Constitution*, Greenwood Press, New York 1998, s. 1–56.

tucją stykano się już przy konstytucjach stanowych³. Tam także w doświadczeniu amerykańskim zetknięto się z koncepcjami zrównoważenia pozycji wszystkich władz oraz ich wzajemnej kontroli i oddziaływania – idea *check and balances*. Konstytucja z roku 1787, która na ten czas zamknie proces tworzenia podstawy ustrojowej, skorzysta z potrzeby ustrojowego zagwarantowania praw wolnych kolonii – stanów, z czego zrodzi się ustrojowa zasada federalizmu w jej amerykańskim wydaniu. Koncepcja podmiotowości obywatelskiej ucieleśniła się w idei praw obywatelskich uzupełniających konstytucję w *Bill of Rights*. Będzie to więc model ustrojowy, który zagwarantuje nowej republice stabilizację istniejącej struktury społecznej i da jej szansę ewolucji. W modelu tym znalazło się miejsce na działania także w zakresie polityki zagranicznej państwa⁴.

Konstytucja z roku 1787 powstała w wyniku przekonania o potrzebie skorygowania Artykułów Konfederacji i Trwałej Unii. Negatywnie je oceniano i zdecydowano się na rozmowę przedstawicieli stanów w celu ich zmiany⁵. Głęboka wiara w suwerenność stanów, która była podstawą modelu Artykułów Konfederacji, nie zniknęła. Stan był nadal traktowany jako suwerenny, ale uświadamiano sobie brak mechanizmów dających szansę jego obrony i współdziałania w bieżących sprawach⁶. Zastosowane w Artykułach Konfederacji rozwiązania nie wskazywały instytucji, procedur i nie podejmowały kwestii ważnych dla sprawności nowego państwa – jak pisał Madison. Nowe okoliczności, a przede wszystkim nowa sytuacja państwa po zwycięskiej wojnie, zakończonej pokojem z Wielką Brytanią, jeszcze wyraźniej potwierdziły wadliwość i nieprzystawalność istniejących rozwiązań do potrzeb nowej republiki. Artykuły stworzyły bowiem konfederację niepodległych stanów – państw, które nie zapewniły Kongresowi – swej najważniejszej władzy – niezależnego od stanów źródła finansowania i egzekutywy. Alexander Hamilton i inni rzecznicy federacyjnej formuły ustrojowej zwracali na to często uwagę. Zrodziła się więc potrzeba budowania nowych rozwiązań, a te mogły wykorzystać doświadczenie amerykańskie.

II. 1. KONWENCJA KONSTYTUCYJNA

Rezolucja II Kongresu Kontynentalnego zdecydowała o zwołaniu konwencji z zadaniem poprawienia obowiązującej konstytucji, tj. Artykułów Konfederacji⁷. Od ska-

³ D.G. Smith, *The Convention and the Constitution. The Political Ideas of the Founding Fathers*, Univ. Press of America, Lanham MD 1965, s. 69–76.

⁴ C.J. Friedrich, R.G. McCloskey, *From the Declaration of Independence. The Roots of American Constitutionalism*, The Liberal Arts Press, New York 1954, rozdz. I.

⁵ N.J. Rakove, *The Collapse of the Articles of Confederation* [w:] J.J. Barlow, L.W. Levy, K. Masugi (eds.), *The American Foundation. Essays on the Formation of the Constitution*, Greenwood Press, New York 1998, s. 225–245; F. Donovan, *Mr. Madison's Constitution. The Story behind the Constitutional Convention*, Dodd, Mad & company, New York 1965, s. 5–6.

⁶ Patrz szerzej o sprawach formowania federacji w pracy T. Wiececha, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2009.

⁷ Tekst rezolucji Kongresu z 21 lutego 1787 roku w: C.J. Friedrich, R.G. McCloskey, *From the Declaration....*, s. 23; o pracach i podziałach w Kongresie Kontynentalnym patrz: I. Rusinowa, *Fracje Kongresu Kontynentalnego lat 1774–1789*. Prace Instytutu Historycznego UW, Wydawnictwo UW, Warszawa 1975.

li owych zmian zależało, w jakim stopniu dotyczyć to będzie także uprawnień organów mających kompetencje w sprawach zagranicznych. Ówczesna konstytucja dawała Kongresowi w sprawach zagranicznych prawo do ogłaszania wojny i pokoju, wysyłania i przyjmowania ambasadorów, zawierania traktatów i powoływania sądów dla rozstrzygania spraw dotyczących zajęcia własności na morzu⁸. Prawie przez cały okres jej obowiązywania politycy (np. Robert Morris superintendent finansów) wskazywali na potrzebę stworzenia silnej władzy wykonawczej. W rezultacie Alexander Hamilton i James Madison na konwencji w Annapolis we wrześniu 1786 roku zaproponowali podjęcie działań na rzecz uzupełnienia i zmian Artykułów. Dostrzegano bowiem, że gdy z Kongresu odeszli po zakończeniu wojny z Wielką Brytanią cieszący się autorytetem giganci rewolucji, tacy jak B. Franklin, G. Washington, T. Jefferson, J. Adams i J. Jay, zaczął on w coraz większym stopniu charakteryzować się niezdolnością do sprawnego administrowania państwem. Przed budującym się państwem stało wiele zadań w sferze politycznej, prawnej, ekonomicznej, wojskowej. Krajem targały konflikty, wybuchały bunt. Był to czas sporów ekonomicznych między stanami, jak np. New Yorku z Connecticut, czas spadku wartości pieniądza papierowego drukowanego w USA i wreszcie rebelii Shaya w Massachusetts, a także kłopotów z handlem zagranicznym. Te kryzysy uświadomiły konieczność wprowadzenia korekt ustrojowych. Po krótkich rozmowach na ten temat Kongres zdecydował w lutym 1787 roku o zwołaniu konwencji na 14 maja 1787 roku. Jej zadanie wyobrażano sobie raczej jako mające na celu stworzenie silnego niezależnego od stanów rządu narodowego i stworzenie równowagi między Kongresem a egzekutywą, a nie wywołanie rewolucji ustrojowej czy tym bardziej społecznej.

Już wówczas wielu polityków twierdziło, że Artykuły Konfederacji były przede wszystkim mało skuteczne z powodu braku władzy wykonawczej. Taki model ustrojowy stanowił w dużej części rezultat doświadczenia amerykańskiego z czasu tworzenia pierwszych konstytucji stanowych, gdzie wykształciła się i ugruntowała rezerwa wobec silnej egzekutywy⁹. W pierwszym projekcie Artykułów Konfederacji Johna Dickin-sona sugerowano wprowadzenie *executive council* jako ciała wykonawczego, głównie w sprawach wykonawczych i skarbowych, lecz delegaci to odrzucili. Wskutek tego w Artykułach Konfederacji nie było mowy o egzekutywie ani o tworzeniu departamentów. Stwierdzono tylko w art. IX, że Kongres ma prawo do powołania komitetów i urzędników odpowiedzialnych za zajmowanie się generalnymi sprawami USA. Władza wykonawcza pozostała w rękach Kongresu.

Drugi Kongres Kontynentalny, obradujący w okresie decydującym dla przetrwania zbuntowanych kolonii i funkcjonowania państwa, musiał być i faktycznie był ciałem bardzo aktywnym. Do realizacji swych zadań powołał liczne komitety i przy ich pomocy formował swoje stanowisko w konkretnych sprawach lub zarządzał pewnymi obszarami polityki państwa. Odnotowuje się istnienie aż 102 komitetów powołanych do zajmowania się różnorodnymi sprawami¹⁰. Delegaci byli członkami kilkudziesięciu komitetów

⁸ M. Jensen, *The Making of the American Constitution*, Krieger Publishing Co. Malabar, Florida 1979, s. 27.

⁹ W.B. Michaelson, *Creating the American Presidency, 1775–1789*, MD Univ. Press of America, Lanham 1987, patrz rozdział I.

¹⁰ G.C. Wood, *Congressional Control of Foreign Relations during the American Revolution 1774–1789*, Allentown, Pa 1919, s. 28–40.

i ponadto zobowiązano ich do uczestniczenia w obradach plenarnych, co nie pozwalało wszędzie pracować z jednakową starannością. Nie znaleziono woli i czasu na wypracowanie koncepcji sprawnej egzekutywy. W zakresie polityki zagranicznej Kongres miał jednak znaczne osiągnięcia. Prowadził działania na czterech obszarach, takich jak: formowanie polityki zagranicznej, tworzenie agencji w celu zajmowania się tymi sprawami, wysyłanie i przyjmowanie emisariuszy, a także działanie na rzecz zawarcia traktatów i ich akceptowania. Przyszłość młodego państwa i forma jego aktywności w sprawach zagranicznych zależała od tego, jaką formę ustrojową zdecydują się zaproponować delegaci.

Konwencja Konstytucyjna (określana także jako *Federal Convention* lub *Grand Convention*) zebrała się w piątek 25 maja 1787 roku w wystarczającym składzie 55 osób (na 74 mianowanych) reprezentujących 12 stanów poza Rhode Island¹¹. Byli to ludzie stojący na szczytach hierarchii społecznej, swego rodzaju arystokracja. Wielu sprawowało wysokie funkcje gubernatorów, a nazywani byli z przekąsem Ekscelencjami. Średnia wieku delegatów to 42 lat, najmłodszy miał lat 26, najstarszy osiągnął wiek 81 lat i był nim Benjamin Franklin. Ponadto podaje się i takie informacje, że 1/6 urodziła się za granicą, w większości zasłużyli się w czasie rewolucji, 39 z nich zasiadało w Kongresie. Jak wykazywał badacz tej problematyki Max Farrand w obradach uczestniczyło zazwyczaj około 40 osób. Zauważalna jest aktywność dwunastu osób¹². Najbardziej zaangażowani to: James Madison, James Wilson, Gouverneur Morris, a kolejni to George Mason, John Dickinson, Oliver Ellsworth i John Rutledge. Wszyscy dali się poznać jako rzecznicy stworzenia silnej egzekutywy. Było to grono osób w przeważającej mierze o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu w debatach oraz działaniach na rzecz tworzenia nowego państwa. To w większości absolwenci najlepszych uczelni, dziś znanych pod nazwami: Princeton University, Yale University, Harvard University, William and Mary College, Columbia University itd. Większość – 31 osób – była prawnikami, 48 pracowało w rządach stanowych itd., 7 z nich było sygnatariuszami Deklaracji Niepodległości. Z kolei Dickinson i Charles Pinckney byli twórcami Artykułów Konfederacji. Prezydentem Konwencji został jednomyślnie George Washington. Przyjęto zasadę tajności pracy, co według późniejszych opinii T. Jeffersona było źródłem sukcesu konferencji, stwarzało bowiem możliwość powrotu do przegłosowanych spraw i wypracowywania stanowiska oraz kompromisu, co nie było łatwe, gdyż głosowano stanami¹³.

¹¹ W.B. Michaelson, *Creating...*, s. 54; Ch. Collier, J.L. Collier, *Decision in Philadelphia. The Constitutional Convention*, Balantine Book, New York 1986, s. 105.

¹² M. Jensen, *The Making...*, s. 39; ciekawy obraz konwencji patrz F. Rodell, *55 men: the Story of the Constitution: based on the day-by-day notes of James Madison*, PA Stackpole Books, Harrisburg 1986; ciekawe charakterystyki delegatów patrz: M. Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States*, Yale Univ. Press, New Haven 1913, rozdz. II, patrz także charakterystyki siedemnastu najaktywniejszych delegatów w: D.G. Smith, *The Convention and the Constitution. The Political Ideas of the Founding Fathers*, Univ. Press of America Lanham, MD, 1965, s. 94; patrz też F. Donovan, *Mr. Madison's Constitution. The Story behind the Constitutional Convention*, Dodd, Mad & Company, New York 1965, s. 26 i nn. – barwne charakterystyki delegatów; zdjęcia – 48 wizerunków – patrz: W. Peters, *A More Perfect Union*, Crown Publishers, New York 1987.

¹³ J.R. Vile, *A Companion to the United States Constitution and Its Amendments*, Praeger Westport, Conn., 1997, s. 14–15; L.W. Levy, D.J. Mahoney (eds.), *The Framing and Ratification of the Constitution*, Palladium Press, Birmingham, Ala., 2003, s. 116.

Dodajmy, że wielu wielkich tej epoki nie brało udziału w konwencji. W owym czasie John Adams był w Londynie, a Thomas Jefferson w Paryżu. Brak też było Johna Jaya, Patricka Henry'ego, Johna Hancocka, Toma Paine'a, Benjamina Rusha. W konwencji nie uczestniczyli także zwolennicy utrzymania silnej pozycji stanów, tacy jak: Patrick Henry, Richard Henry Lee, Sam Adams, gubernator George Clinton. W rezultacie na konwencji była pewna przewaga rzeczników silnej władzy państwowej, nawet w stopniu większym niż było to widoczne w społeczeństwie amerykańskim.

Konwencja pracowała w kilku etapach i różnych zespołach współdziałających z sobą, ale pozwalających na powrót do ustaleń z jakiegoś etapu. Dla naszych rozważań interesujący jest przede wszystkim wątek tworzenia egzekutywy, a w ramach tego formowanie podstaw funkcjonowania organu zajmującego się sprawami zagranicznymi. Zanim skoncentrujemy uwagę na tych kwestiach, wskaźmy zasady działania konwencji, gdyż skomplikowane procedury konwencji powodowały, że określone ustalenia powstawały na różnych etapach, przy aktywności innych osób. Wiele osób tworzyło konkretne regulacje czy wprost zapisy konstytucji. Jest to też ciekawy przykład zbiorowego wysiłku i wyobraźni, gdy idee myślicieli tej epoki, doświadczenia pierwszych lat nowej republiki przekształcane były w konstytucję. Było to zadanie rzeczywiście dla osób o wysokich kwalifikacjach i dalekosiężnych wizjach.

Jak więc działała konwencja? Najpierw *Committee of the Whole (Grand Committee)* spotykał się od 10 maja do 19 czerwca, potem przekazał rezultaty swej pracy i konkretne sprawy konwencji. Na konwencji decyzje podejmowano większością głosów z poszczególnych stanów. Konwencja spotykała się codziennie poza niedzielami od godziny 10 do 15 lub 16.

Przerwę ogłoszono tylko 4 lipca i w dniach 26 lipca do 6 sierpnia, gdy spotykał się *Committee of Detail* (zwany *Committee of Five*).

Poza wymienionym komitetem, którego zadaniem było przygotowanie tekstu konstytucji, wielki wpływ miały także *Committee on Postponed Matters* (zwany też *The Committee on Remaining Matters* lub *Committee on Postponed Parts* albo *Committee of Eleven*, gdzie reprezentowane były wszystkie stany poza Rhode Island, choć także New York z powodu wewnętrznych sporów nie był tam reprezentowany) pracujący w dniach 31 sierpnia do 5 września, który przygotował raport w sprawie konstytucji oraz *the Committee of Style* wyłoniony 8 września, który do 12 września pracował nad ostatnią wersją konstytucji¹⁴.

Wątek egzekutywy i prawnej podstawy dla tworzenia departamentów pojawił się w czasie obrad wszystkich ww. ciał konwencji. Te kwestie były częścią całościowych planów proponujących konkretny model ustrojowy. W czasie konwencji na różnych etapach pracowano nad projektami: *Virginia Plan* (Virginia Resolution), *Pinckney Plan*, czy *New Jersey Plan*. Przygotowany przez A. Hamiltona plan nigdy nie został przedstawiony oficjalnie¹⁵. Każdy z tych planów przewidywał inne rozwiązanie dotyczące władzy wykonawczej – o czym niżej.

¹⁴ W.B. Michaelsen, *Creating...*, s. 37.

¹⁵ *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates. The Clashes and the Compromises that Gave Birth to Our Form of Government*, R. Ketcham (ed.), A Signet Classic, New York 2003, s. 70–79 zawiera plan Hamiltona *Plan for National Government (June 18)*; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, Praeger, NY 1962, s. 12.

Plan Wirginii (składający się z 15 rezolucji) przedstawiony został przez gubernatora Edmunda Randolpha 29 maja, jednak jego autorem był James Madison¹⁶. Pomijając kwestie dotyczące innych zagadnień ustrojowych, rezolucja nr 7 zapowiadała tworzenie narodowej egzekutywy, nie wskazując, czy będzie to organ jednoosobowy, czy wieloosobowy. Tu po raz pierwszy używa się określenia rząd narodowy. Miał on być powoływany przez legislaturę na wzór konstytucji stanów leżących na południe od New Yorku. Egzekutywa miała wykonywać prawa, wysyłać i przyjmować ambasadorów, zawierać traktaty i alianse, mianować urzędników i oficerów armii, dowodzić działaniami zbrojnymi, decydować o wojnie i pokoju. Z kolei rezolucja nr 8 składała prawo weta wykonywane przez egzekutywę wspólnie z władzą sądowniczą w ręce *Council of Revision*. Propozycja ta była już w czasie debaty kontestowana przez George'a Masona, widzącego w tym ukrytą formę tworzenia wybieralnej monarchii! Plan ten był przedmiotem szerokiej analizy 13 czerwca, gdy oceniano raport przygotowany na ten temat¹⁷. Zapoczątkowało to debatę, w wyniku której pojawiły się nowe pomysły.

Nieco bogatszy w podejmowaniu kwestii egzekutywy był *Pinckney Plan* zaprezentowany 1 czerwca, choć zawartość tej propozycji jest do dziś przedmiotem dyskusji między badaczami¹⁸. Idee swego planu Pinckney ponownie zaprezentował w mowie z 25 czerwca. Plan zawierał o wiele pełniejszą w stosunku do powyższego koncepcję ustrojową z wyrażeniem zarysowaną jednoosobową egzekutywą. Twórcą planu był Charles Pinckney, młody bogaty reprezentant z Południowej Karoliny, który w latach 1784–1786 zasiadał w Kongresie Kontynentalnym, a poznawszy słabości konfederacji, zaangażował się zdecydowanie w ideę doskonalenia artykułów. Tworząc koncepcję władzy wykonawczej, skorzystał wiele z konstytucji New Yorku i Massachusetts. Zakładał, że władza będzie powierzona jednej osobie z tytułem prezydenta. Miał on być wybierany corocznie przez głosowanie w dwóch izbach łącznie (Senacie i Izbie). Podstawowym jego obowiązkiem było wykonywanie prawa stanowionego przez legislaturę, przedstawianie informacji o stanie państwa, mianowanie i odwoływanie urzędników, dowodzenie armią i flotą. Miał także prawo do zwracania się o radę do „Heads of the different departments as his Council”. Jak widać, pojawiła się koncepcja tworzenia departamentów¹⁹. Prawo weta wobec ustaw miało być w pozostawione w rękach *Council of Revision* z udziałem prezydenta. Jego plan w ocenie wielu wywarł olbrzymi wpływ na

¹⁶ Tekst patrz: M. Kammen (ed.), *The Origins of the American Constitution. A Documentary History*, Penguin Books, New York 1961, s. 22–25, a poprawki z 13–19 czerwca, s. 33–36; tekst także – C.J. Friedrich, R.G. McCloskey, *From the Declaration...*, s. 24–26, plan ten w raporcie z *Committee of the Whole* z 13 czerwca 1787, s. 27–29; M. Jensen, *The Making of the American Constitution*, Krieger Publishing Co. Malabar, Florida 1979, omówienie planu i debaty nad nim s. 42–54; L. Kański, *Kompetencje Kongresu w zakresie kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki, Studium prawno-konstytucyjne*, Poznań 1982, s. 17; o wkładzie J. Madisonsa w plan Wirginii patrz: T. West, *The Classical Spirit of the Founding* [w:] B.J. Jackson, L.W. Levy, K. Masugi (eds.), *The American Foundation. Essays on the Formation of the Constitution*, Greenwood Press, New York 1998, s. 226–227.

¹⁷ M. Jensen, *The Making...*, s. 156–159 – tekst tego raportu z dnia 13 i 19 czerwca 1787.

¹⁸ Tekst (częściowo odtworzony z pośrednich źródeł) [w:] M. Kammen (ed.), s. 25–30; patrz też C.D. Bowen, *Miracle at Philadelphia. The Story of the Constitutional Convention May to September 1787*, An Atlantic Monthly Press Book, Boston 1986 s. 55; Ch. Collier, J.L. Collier, *Decision in Philadelphia. The Constitutional Convention*, Balantine Book, New York 1986, rozdz. siódmy przypomina debatę wokół wkładu w ten projekt Pinckneya i jego antagonisty Jamesa Madisonsa, autora notatek z tego czasu.

¹⁹ W.B. Michaelsen, *Creating...*, s. 60.

art. 2 konstytucji z 1787 roku. Plan ten trafił do *Committee of Details* 24 lipca 1787 roku i tam stał się głównym źródłem prac nad ostatecznym tekstem.

Plan New Jersey z 15 czerwca (przedstawiony przez Williama Patersona z New Jersey) podjął kwestie reprezentacji w narodowej legislaturze²⁰. Był swego rodzaju kontratakiem wobec planu Wirginii. Problem równej reprezentacji stał się tu kluczowy. Proporcjonalna reprezentacja stanów w legislaturze byłaby niekorzystna dla małych stanów i w tym planie znaleziono formułę dla zapewnienia równości stanów. W sprawach nas interesujących zakładano tam utworzenie wieloelementowej egzekutywy, wybieranej przez Kongres z prawem do reelekcji. Egzekutywa miała być w rezultacie zależna od Kongresu i stanowych gubernatorów.

Po przedstawieniu trzech planów rozpoczęła się debata polegająca na szukaniu kompromisu, czyli rozwiązań, które w generalnych założeniach i szczegółach miały szansę akceptacji. Tymi sprawami zająć się miał *Committee of Details* (John Rutledge z Południowej Karoliny – przewodniczący, Edmund Randolph z Wirginii, Oliver Ellsworth z Connecticut, Nathaniel Gorham z Massachusetts, James Wilson z Pensylwanii). Członkowie komisji mieli pracować nad trzema planami, uchwałami konwencji i ustaleniami *Committee of the Whole*, a także nad tym, co wynikało w funkcjonujących już konstytucjach stanowych. Komitet pracował między 26 lipca a 6 sierpnia. Najistotniejszym rezultatem jego pracy było przygotowanie projektu konstytucji. Zakładał on, że władzę wykonawczą będzie sprawował prezydent. Nie mamy formalnego zapisu obrad, ale pośrednie informacje o ich postępie. Dostępne są projekty pisane ręką Randolpha z Wirginii czy Jamesa Wilsona. Debaty w *Committee of Details*, które zawierały ideę powierzenia władzy wykonawczej jednej osobie. Miała ona być wybierana na urząd przez narodową legislaturę na 7 lat bez prawa do reelekcji. Miała wykonywać prawa, ale nie mogła mianować urzędników ani sędziów, to uprawnienie zarezerwowano dla Senatu. Miała być wyposażona w prawo weta, jednak z możliwością obalenia go przez obie izby większością 2/3 głosów.

Konwencja otrzymała opracowany przez komisję projekt 6 sierpnia i odtąd przez pięć tygodni pracowano nad konstytucją – paragraf po paragrafie. Ten projekt zyskał preambułę i 23 artykuły podzielone na 41 sekcji²¹. Debata, która odbywała się na konwencji, odwoływała się także do raportów z 13 i 19 czerwca 1787 roku na temat *Virginia Resolution*, gdzie zawarto w punkcie dziewiątym prowizję mówiącą o istnieniu jednoosobowego urzędu wybieranego przez Kongres na 7 lat, z prawem do reelekcji i do informowania Kongresu o stanie państwa, do wykonywania ustaw, mianowania na urzędy, udzielania prawa łaski i do sprawowania funkcji naczelnego wodza. Przewidziano jednak możliwość odwołania go w procedurze *impeachment* przez sąd za *malpractice*

²⁰ M. Jensen, *The Making...*, s. 54–56, tekst projektu s. 160–163; tekst patrz C.J. Friedrich, R.G. McCloskey, *From the Declaration of Independence. The Roots of American Constitutionalism*, The Liberal Arts Press, New York 1954, s. 30–32; Ch. Collier, J.L. Collier, *Decision in Philadelphia. The Constitutional Convention*, rozdz. 11.

²¹ *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates. The Clashes and the Compromises that Gave Birth to Our Form of Government*, s. 134–144 zawiera *First Draft of the Constitution August 6*; M. Merrill, *The Making of the American Constitution*, Krieger Publishing Co. Malabar, Florida 1979, s. 72–105 – omówienie dalszej debaty i rezultatów; patrz też charakterystyki delegatów M. Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States*. New Haven Yale Univ. Press 1913, rozdz. X; o pracy komitetu zob. też F. Donovan, *Mr. Madison's Constitution. The Story behind the Constitutional Convention*.

i *neglect of duty*. W punkcie dziesiątym przydawano mu prawo weta, które mogło być obalone przez 2/3 głosów dwóch izb. Wokół tych elementów, a szczególnie relacji prezydenta z Kongresem, toczyła się debata. Jak więc widać, krok po kroku definiowano uprawnienia władzy wykonawczej, korygowano je, ale idea silnej jednoosobowej egzekutywy zaistniała relatywnie szybko w świadomości uczestników obrad.

31 sierpnia konwencja powołała *Committee on Postponed Matters*²². Tu każdy stan był reprezentowany. Ideę silnej egzekutywy popierali w pracach tej komisji Gouverneur Morris, Rufus King, Pierce Butler. W sprawach władzy wykonawczej podjęto szczegółowe kwestie impeachmentu, sukcesji, prawa do zawierania traktatów, mianowania ambasadorów i sędziów. W sprawie impeachmentu dotyczącego prezydenta przeniesiono prawo do prowadzenia procesu z Sądu na Senat i usunięto korupcję jako uzasadnienie postawienia zarzutu²³. Kwestie traktatów uregulowano natomiast w sposób wymuszający współdziałanie prezydenta z Senatem. Prezydent mógł je zawierać, ale Senat miał prawo do radzenia mu w tej sprawie, decydowania o przyjęciu lub odrzuceniu traktatu w głosowaniu przy kwalifikowanej większości 2/3 osób. Senat miał więc prawo blokowania działań prezydenta. Ten z kolei zyskał prawo do mianowania ambasadorów i sędziów znów w porozumieniu z Senatem. Najważniejsza kwestia to sposób wyłonienia prezydenta. Tu, pomimo pierwotnej preferencji dla utrzymania roli legislatury w wyborze egzekutywy, ustalono, że będzie on wybrany przez kolegium elektorów. Ustalono czteroletnią zamiast siedmioletniej kadencji, zdecydowano o powołaniu urzędu wiceprezydenta. Uznano prawo prezydenta do zaciągania opinii na piśmie od „principal officers of the executive departments”. To kluczowe zdanie dla przyszłego tworzenia departamentów.

Komitet referował konwencji wyniki swych prac od 31 sierpnia do 8 września. I tak np. w dniach 4 i 8 września na konwencji dyskutowano głównie sprawy prezydentury, w zasadzie akceptując powyższe ustalenia²⁴.

Następny etap to *The Committee of Style*, powołany dla nadania konstytucji ostatecznego kształtu²⁵. Tu szczególną rolę odgrywał Gouverneur Morris. Wynik pracy tego zespołu przekazano konwencji 13 września, gdzie w sprawach władzy wykonawczej dokonano tylko niewielkich poprawek, zmieniając zasadę 3/4 na 2/3 dla obu izb niezbędną do odrzucenia weta prezydenta. Tekst przyjęto 15, a podpisano 17 września, lecz nie uczynili tego wszyscy (tylko 39 osób, gdyż nie podpisali jej Randolph, Mason i Gerry).

Jak wyżej wskazano, debaty na konwencji trwały od 1 czerwca do 15 września. Mamy pewną, ale jednak ograniczoną dokumentację konwencji. Sekretarz konwencji prowadził dziennik, syntetyczny zapis powziętych rezolucji, a także głosowań. Były zapiski kilku osób (Robert Yates, Rufus King, James McHenry, William Pierce, William Paterson, Alexander Hamilton, George Mason), ale najważniejsze są tu notatki Jamesa Madisonsa,

²² M. Jensen, *The Making...*, omówienie prac s. 110–121. On nazywa ten komitet *Committee on Unfinished Parts*; W. Peters, *A More Perfect Union*, Crown Publishers, New York 1987, s. 187 i nn.; L.W. Levy, D.J. Mahoney (eds.), *The Framing and Ratification of the Constitution*, s. 128–129.

²³ W.B. Michaelson, *Creating...*, s. 64.

²⁴ D.G. Smith, *The Convention and the Constitution. The Political Ideas of the Founding Fathers*, s. 72–76.

²⁵ J.M. Lynch, *Negotiating the Constitution. The Earliest Debates over Original Intent*, Cornell Univ. Press 1999, s. 22, 23; F. Donovan, *Mr. Madison's Constitution. The Story behind the Constitutional Convention*, s. 85.

który zapisywał głosy dyskusyjne. Te zostały opublikowane w 1836 roku²⁶. Prowadzone chronologicznie, tak jak przebiegała dyskusja, a więc niełatwe dla czytelnika. Dokładna analiza treści wskazuje, że sprawy prezydentury wystąpiły tam w 87 debatach, potem dodatkowo w *Committee of Details*, *Committee on Postponed Matters* i *Committee of Style*. Lektura zapisków Madisona pozwala na odtworzenie dyskusji w tych sprawach. Nie przebiegało to według ścisłego planu. Podejmowano różne wątki w ramach tego zagadnienia, porzucano dyskusję, wracano do niej już w innym kontekście.

Jednoosobowa prezydentura budziła zastrzeżenia jako forma zbyt bliska monarchii i stąd pojawiły się pomysły trzyosobowej egzekutywy. Jednak formuła jednoosobowej egzekutywy zwyciężyła, aczkolwiek próbowano ją osłabić lub ograniczyć przez dodanie ciała wspomagającego. Ostatecznie przyjęto koncepcję silnej jednoosobowej egzekutywy, mającej prawo do korzystania z opinii szefów departamentów wykonawczych. Sprawa prezydentury była podnoszona wielokrotnie w tych czterdziestu dniach roboczych, a uprawnienia prezydenta kształtowały się stopniowo. Analizujący tematykę W. Michaelsen dostrzegł w owych debatach takie wątki, jak: jednoosobowa egzekutywa, rada wykonawcza, wyłanianie prezydenta, czas sprawowania urzędu i kwestia reelekcji, impeachment, prawa i obowiązki, władza mianowania, władza zawierania traktatów, prawo łaski, dowodzenie siłami zbrojnymi, prawo weta, kwestia sukcesji i wiceprezydentury²⁷. Debaty „prezydenckie” zaczęła Rezolucja 7 Planu Wirginii, która stwierdza, że istnieje potrzeba ustanowienia „the National Executive”. James Wilson jako pierwszy dyskutant potwierdził zasadność tworzenia jednoosobowej egzekutywy. Choć idea jednoosobowej egzekutywy wygrała, próbowano ją osłabić lub ograniczyć przez dodanie ciała wspomagającego, tj. *executive council*, składającej się z prezydenta, senatu, *chief justice* i innych osób powołanych do ewentualnie utworzonych departamentów spraw zagranicznych, spraw krajowych, wojny, finansów i marynarki. Mieli oni radzić prezydentowi, ale nie odbierając mu władzy nad egzekutywą²⁸.

Sprawy departamentów wykonawczych pojawiały się więc nie wprost, ale wynikały z określonego zapisu dotyczącego prezydenckiej władzy. Te dyskusje miały swoją dynamikę. Zgłaszano sprzeczne czy przeciwstawne propozycje, dotyczące obudowania urzędu prezydenta ciałami w pewnym stopniu go ograniczającymi, ale przy okazji wprowadzając do modelu państwa instytucje przynależne z natury rzeczy do egzekutywy.

I tak 20 sierpnia Gouverneur Morris, wspierany przez Pinckneya w *Committee of Details*, złożył propozycję utworzenia *Council of State*. Tam zawarto postulat, aby w radzie tej zasiadał m.in. *Secretary of Foreign Affairs*. 22 sierpnia podobną propozycję zgłosił Rutledge, też proponujący *privy council* z szefem *Department of Foreign Affairs*²⁹. Nie włączono tego do projektu konstytucji, ograniczając się do zaproponowania prawa prezydenta do zasięgania pisemnej opinii od *principal officers of the executive departments*. Przyjęto to jako rekomendację i podstawę tworzenia departamentów. Komisja wypracowała swoje stanowisko 4 września niezawierające już jednak instytucji „privy council”. Gdy ta propozycja dotarła do konwencji, 7 września Mason ostro protestował przeciw likwidacji rady przy prezydencie, dodając, że *grand signor himself had his divan*. Po-

²⁶ M. Farrand (ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, Yale University Press, 1974.

²⁷ W.B. Michaelsen, *Creating...*, s. 81.

²⁸ J.B. Sanders, *Evolution...*, s. 187, cytuje to za: James Madison *Notes*.

²⁹ J.B. Sanders, *Evolution...*, s. 187–188.

nadto dalej agitował na rzecz utworzenia nieco innej *executive council* mającej się składać z przedstawicieli stanów południa, środkowych i wschodnich, mianowanych przez legislaturę lub Senat. W burzliwej debacie przy poszukiwaniu ewentualnej wartości tego rozwiązania uczestniczyli Franklin, Madison, Wilson i Dickinson. Najbardziej zdecydowanym przeciwnikiem koncepcji Masona był Gouverneur Morris, który powoływał się na to, że *Committee of Details* był przeciw temu. Za wnioskiem Masona głosowały więc tylko trzy stany, a za klauzulą wykluczającą istnienie *council* i przydającą prezydentowi prawo do korzystania z rady szefów departamentów wykonawczych osiem stanów, a więc Mason z ideą *council* przegrał. Te ustalenia były w przyszłości podstawą tworzenia departamentów.

Analiza pracy konwencji wykazuje, że na kształt regulacji dotyczących prezydentury różnorodny wpływ miało 21 członków spośród uczestników konwencji. Szczególną rolę odegrało tu kilku z nich³⁰, a mianowicie: James Wilson, Gouverneur Morris, Elbridge Gerry i Rufus King, którzy byli rzecznikami silnej egzekutywy już przed konwencją. Z kolei Charles Pinckney był twórcą planu, w którym wiele dotyczyło egzekutywy³¹.

Zawarte w literaturze opinie na temat wpływu kolejnych uczestników zależą oczywiście od tego, jaki element uzna się za punkt odniesienia. Wydaje się, że najważniejsze jest wykazanie, iż dany członek konwencji przyczynił się do powstania rozwiązań i klauzul, które zostały przyjęte w konstytucji z 1787 roku. Nie jest to żaden ranking (czego w literaturze amerykańskiej wiele), ale próba spojrzenia na ciekawy moment, w którym relatywnie niewielka grupa ludzi stworzyła dokument przydatny w tamtych czasach i przez wmontowanie weń mechanizmów jego zmiany uczyniła go przydatnym dla późniejszych epok.

Specjalne miejsce w tym wykazie należy się Jamesowi Madisonowi, choć początkowo chciał tu tylko ograniczonych uprawnień prezydenta. Stopniowo zmieniał swoje stanowisko, co wynikało z jego federalistycznych poglądów. Madison wyróżniał się wielkim intelektem, co potwierdził, tworząc plan Wirginii³². Według części autorów, takich jak np. M. Farrand, był on duchem tej debaty, zaś inny autor, F. Donovan, nazywa ten dokument po prostu konstytucją Madisona.

Wielu jednak uważa, że najbardziej zasłużył się James Wilson z Pensylwanii³³. Ten wybitny prawnik, sygnatariusz Deklaracji Niepodległości, współtwórca Artykułów Konfederacji, a potem sędzia Sądu Najwyższego, był bardzo aktywny na konwencji, zabierał głos prawie tak często jak Madison. Odegrał wielką rolę, ale... został niesprawiedliwie zapomniany. Sam zwalczał konstytucję swego stanu z powodu słabej pozycji egzekutywy. Akceptował natomiast konstytucję New Yorku z silną egzekutywą o trzyletniej kadencji z możliwością reelekcji, posiadającą szerokie uprawnienia i prawo weta.

³⁰ D.L. Robinson, *The Inventors of the Presidency* [w:] *Presidential Studies Quarterly*, XIII, No. 1, s. 8.

³¹ Znany autor Clinton Rossiter wskazuje na dominujący udział takich osób, jak: J. Madison, J. Wilson, G. Morris, Roger Herman, John Rutledge, Oliver Ellsworth, Rufus King, B. Franklin i G. Washington. Za: W.G. Carr, *The Oldest Delegate: Franklin in the Constitutional Convention*, Newark Univ. of Delaware Press, London Associated Univ. Press 1990, s. 17–19.

³² F. Donovan, *Mr. Madison's Constitution. The Story behind the Constitutional Convention*, Dodd, Mad & Company, New York 1965.

³³ C.D. Bowen, *Miracle at Philadelphia. The Story of the Constitutional Convention May to September 1787*, An Atlantic Monthly Press Book, Boston 1986 s. 56–57; Ch. Collier, J.L. Collier, *Decision in Philadelphia. The Constitutional Convention*, rozdz. 19.

W ślad za New Yorkiem preferował powszechne wybory egzekutywy, lecz widząc brak akceptacji dla tej idei, zaproponował system elektorów. Był oczywiście rzecznikiem jednoosobowej egzekutywy. Popierali go w tym także, wielce popularny, John Dickinson i James Madison, a sprzeciwiali się m.in. Randolph Pierce Butler, George Mason.

Kolejną wielką postacią tej debaty to Gouverneur Morris, aktywny na konwencji, szczególnie w *Committee on Postponed Matters* i *Committee of Style*. Mając doświadczenie w pracy nad klauzulami egzekutywy w stanie New York, opowiadał się za wprowadzeniem do konstytucji klauzuli bezwzględnej weta. Na posiedzeniach był aktywny w walce o pozycję egzekutywy, najpierw wspierając Wilsona, a potem będąc najaktywniejszym dyskutantem. Jego wielka mowa z 19 lipca była przekonującym apelem o wprowadzenie zasady *check and balances*. Wsparł ideę mianowania przez egzekutywę urzędników i sędziów.

Z kolei Elbridge Gerry wywarł wpływ na kształt klauzuli weta, natomiast Charles Pinckney był rzecznikiem wyrazistego określenia uprawnień egzekutywy. Rufus King z Massachusetts, 32-letni prawnik o radykalnych poglądach, był zwolennikiem silnej egzekutywy i opowiadał się nawet za przyznaniem jej prawa do absolutnego weta oraz 20-letniej kadencji i wyborów powszechnych, bezpośrednich, oraz był wrogo nastawiony do idei impeachmentu obejmującego egzekutywę.

Choć A. Hamilton uchodzi za polityka mającego wielki wpływ na konstytucję, to w kształtowaniu modelu egzekutywy jego udział nie był tak znaczący. Wyróżnił się jako walczący o ratyfikację konstytucji w stanie New York. Był autorem 67 esejów w ramach *The Federalist*. Znajdował się w trudnej sytuacji, walcząc z dwoma pozostałymi delegatami z New Yorku – Johnem Lansingiem i Robertem Yates'em, którzy byli wrogo nastawieni do idei silnego rządu narodowego. To sprawiło, że reprezentacja stanu New York nie miała jednolitego stanowiska i nie miała *quorum*, więc Hamilton nie mógł brać udziału w głosowaniach, a ponadto z innych przyczyn rzadko uczestniczył w obradach. W wielkiej całodniowej mowie z 18 czerwca Hamilton podjął wątki dotyczące egzekutywy, w tym kwestie impeachmentu, prawa do absolutnego weta, mianowania szefów departamentów, zawierania traktatów za zgodą i radą senatu. Plan dyskutowano, ale nie został włączony do oficjalnych rozważań konwencji³⁴. Podejmował jeszcze wątki dotyczące weta, ale jego wkład jest wyraźnie mniejszy od innych.

George Washington silnie popierał ideę rządu narodowego już od powstania USA, także z racji swych doświadczeń – jako dowódca armii³⁵. W Artykułach Konfederacji widział anarchię. Wziął udział w konwencji pod wpływem innych, cieszył się autorytetem, równać mógł się z nim tylko Franklin. Nie brał udziału w dyskusji i tylko cztery razy głosował jako przedstawiciel Wirginii, ale niezwykle go szanowano, nawet można powiedzieć – wielbiono, a znając jego stanowisko, znajdowano w nim wsparcie dla idei silnego rządu narodowego, przez co wywarł olbrzymi wpływ na kształt rozwiązań³⁶. W *Committee of the Whole* głosował 26 lipca za silną jednoosobową egzekutywą, choć w pewnym momencie wydawał się w jakimś stopniu przekonany do idei wyłaniania egzekutywy przez legislaturę. Dodać należy, że dla wielu było wprost oczywiste, że

³⁴ Tekst patrz M. Kammen (ed.), *The Origins of the American Constitution...*, s. 36–38.

³⁵ J.T. Flexner, *George Washington and the New Nation 1783–1793*, Little Brown & Co., Boston 1969, s. 87.

³⁶ M. Jensen, *The Making...*, s. 39.

pierwszym prezydentem będzie Washington, a to wzmacniało przekonanie o potrzebie mocnej egzekutywy u wielu osób i u samego Washingtona. Pojawiające się wówczas obawy o przekształcenie republiki z prezydentem w monarchię z królem dotyczyło raczej okresu po jego prezydenturze. Ten wątek odżył jeszcze w czasie debat ratyfikacyjnych. Udział Washingtona w konwencji, jego podpis, a potem walka o ratyfikację uniemożliwiły antyfederalistom osiągnięcie zwycięstwa.

Inni autorzy wskazują też na wpływ Edmunda Randolpha, a z perspektywy całej konwencji na wpływ Benjamina Franklina³⁷. Pomimo wieku (81 lat), choroby (podagra, kamienie nerkowe oraz ograniczona zdolność poruszania) i odczuwanych dolegliwości, wywierał wpływ na tok obrad, choć nierzadko bywał przegłosowywany (16 jego propozycji zostało przyjętych, sześć odrzuconych, nad czterema nie dyskutowano). Miał jednak wyjątkową zdolność wypracowywania kompromisu i to uważane jest za najistotniejszy wkład w sukces konwencji.

Ratyfikacja konstytucji. Konstytucję podpisano 17 września 1787 roku i natychmiast zaczęła się debata o ratyfikację. Wtedy w imieniu Benjamina Franklina – zbyt słabego, aby wymawiać słowa – jego przemówienie odczytał James Wilson. Był to apel o akceptację konstytucji, która nie jest oczywiście – jak stwierdzał – bez wad. Tekst konstytucji wydrukowany w prasie stał się obiektem publicznej dyskusji. Konstytucja była rezultatem pracy konwencji, a ta przekazała tekst Kongresowi Kontynentalnemu z wnioskiem o akceptację³⁸. Ten bez komentarza odesłał go do stanów, na których spoczywał obowiązek ratyfikacji, będąc świadomym tego, że w wielu kwestiach rezultat pracy konwencji, a więc projekt nowej konstytucji, zmienia radykalnie obowiązujący porządek konstytucyjny, czyli również pozycję samego Kongresu. Pomimo to Kongres nie zdecydował się na wprowadzenie poprawek na tym etapie.

Natychmiast jednak rozgorzała publiczna dyskusja. Szeroko słyszalne były głosy antyfederalistów na rzecz uzupełnienia konstytucji³⁹. W samym Nowym Jorku w okresie roku ukazało się po około 200 esejów federalistów i antyfederalistów. Całość debaty rozpoczął gubernator New Yorku George Clinton, piszący pod pseudonimem „Cato” i atakujący konstytucję już 27 września. Temu Katonowi odpowiadał Hamilton w licznych pamfletach, wskazując naturalną łączność pomiędzy zasadami republikańskimi i silną egzekutywą (*The federalist # 70*)⁴⁰. W tym i innych tekstach składających się na całość znaną jako *The Federalist*. Wskazywano tam na integralność tekstu konstytucji, będącej rezultatem pracy wielu ludzi i racjonalnym kompromisem. To, co powiedziano na konwencji, teraz w publicznej dyskusji wprowadzało problemy ustrojowe do zbioru

³⁷ Są także w literaturze wypowiedzi, że wpływ jego był minimalny i jakby odczuwany jako przeszkoda dla młodych większości członków konwencji – przywołuje je: W.G. Carr, *The Oldest Delegate: Franklin in the Constitutional Convention*, Newark Univ. of Delaware Press, London Associated Univ. Press 1990, s. 16–17. Ten autor na s. 18 kwestionuje opinie, że Franklin niewiele mówił, bo to opiera się na opinii Madisona, którą ten sporządził po 50 latach.

³⁸ Tekst listu konwencji do kongresu z 17 września 1787 roku patrz: C.J. Friedrich, R.G. McCloskey, *From the Declaration of Independence...*, s. 43–44. Tekst rezolucji konwencji z tego dnia s. 45–46.

³⁹ M. Jensen (ed.), *The Documentary History of the Ratification of the Constitution*, Madison 1976 II, s. 141.

⁴⁰ J.A. Best, *The Presidency and the Executive Power* [w:] L.W. Levy, D.J. Mahoney (eds.), *The Framing and Ratification of the Constitution*, Birmingham, Ala., Palladium Press 2003, s. 207–221, tu 212; D.F. Epstein, *The Case for Ratification: Federalist Constitutional Thought* [w:] L.W. Levy, and D.J. Mahoney (eds.), *The Framing and Ratification of the Constitution*, s. 292–304.

rowej świadomości. Wielką rolę w walce o ratyfikację konstytucji odegrało 85 tekstów publikowanych przez Hamiltona, Madisona, Jaya w prasie w okresie od października 1787 do sierpnia 1788 roku (potem wydanych zbiorowo) w formie adresu kierowanego „To the People of the State of New York”, pod pseudonimem Publius. Ten zbiór stał się najważniejszym politycznym tekstem tej epoki, którego wartość doceniana jest i teraz w debatach konstytucyjnych⁴¹. Z kolei antyfederaliści, w tym Elbridge Gerry, Patrick Henry, George Clinton, George Mason, podjęli krytykę jednoosobowej prezydentury, nazywając ją „an elective monarchy”⁴². W czasie debat ratyfikacyjnych w poszczególnych stanach, w publicznych wypowiedziach, tekstach drukowanych w prasie podnoszono głównie kwestie związane z prezydenturą, choć już znane nielicznym z debat na konwencji. Antyfederaliści chcieli w jakimś stopniu ograniczyć władzę prezydenta i wracali do idei ograniczającej go „council”. Generalnie jednak silna prezydentura nie była kwestionowana w sposób szczególnie ostry. W kwestiach dotyczących prawa prezydenta do zawierania traktatów znaczący udział miał aktywny polemista ze strony federalistów – John Jay⁴³. Antyfederaliści nie tyle koncentrowali swój atak na fakcie istnienia rządu narodowego, ile na walce o zapewnienie prawa stanów, nie byli także z zasady wrogami władzy wykonawczej⁴⁴. Doświadczony Franklin uznawał trafnie, że konstytucja to oczywiście kompromis różnych frakcji, ale w tym jest jej wartość, bo kompromis z natury rzeczy stanowi esencję demokratycznego rządu⁴⁵. Wielka debata wokół ratyfikacji, owocująca głębokimi i bogatymi w argumentację tekstami, nie przeszkodziła ratyfikacji, a zapewniała temu procesowi szeroki udział społeczeństwa⁴⁶.

Ratyfikacyjny proces zakończono do lata 1788 roku, gdy 21 czerwca konstytucję ratyfikował New Hampshire, tj. 9 stan, co było minimalną liczbą pozwalającą na ratyfikację konstytucji. Kongres przyjął to do wiadomości, ustanowił, że Nowy Jork będzie stolicą, i ustalił datę pierwszego posiedzenia Kongresu na 4 marca 1789 roku. Na

⁴¹ *The Federalist Papers*, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, C. Rossiter (ed.), *A Signet Classic*, New York 2003; patrz esej Madisona z 1 II 1788, nr 48, podnoszący racjonalność funkcjonowania departamentów wykonawczych [w:] M. Kammen (ed.), *The Origins of the American Constitution. A Documentary History*, s. 193–198.

⁴² Patrz G. Mason, *Objections of the Constitution of Government Formed by the Convention*, z listopada 1787 roku [w:] M. Kammen (ed.), *The Origins of the American Constitution. A Documentary History*, s. 255–258, na s. 258 czytamy w konkluzji: „The Government will commence in a moderate Aristocracy; it is at present impossible to foresee whether it will, in its Operation, produce a Monarchy, or a corrupt oppressive Aristocracy; it will most probably vibrate some years between the two, and then terminate in the one or the other”; *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates. The Clashes and the Compromises that Gave Birth to Our Form of Government*, R. Ketcham (ed.), New York 2003, A Signet Classic, s. 183–357, zawiera najważniejsze wypowiedzi kontestujące konstytucję.

⁴³ W.B. Michaelson, *Creating...*, s. 145–146.

⁴⁴ M. Jensen, *The Making...*, s. 123; F. Donovan, *Mr. Madison's Constitution. The Story behind the Constitutional Convention*, s. 41 podaje: „Federalists was one who favored the strong central government proposed in that document. During the Constitutional Convention, federal meant just the opposite; a Federalist was one who favored a continuation of the Federation; in which state power was supreme. Those who favored a strong central government was called Nationalists”.

⁴⁵ F. Donovan, *Mr. Madison's Constitution...*, s. 2.

⁴⁶ J.A. Best, *The Presidency and the Executive Power* [w:] L.W. Levy, D.J. Mahoney (eds.), *The Framing and Ratification of the Constitution*, s. 207–221, tu 212; D.F. Epstein, *The Case for Ratification: Federalist Constitutional Thought* [w:] L.W. Levy, D.J. Mahoney (eds.), *The Framing and Ratification of the Constitution*, s. 292–304.

tym zakończył swe działania 10 października 1788 roku⁴⁷. Zdążył jeszcze ustalić na pierwszej środę lutego 1789 roku spotkanie kolegów elektorów w stanach. Dokonały się wybory elektorów, poza Północną Karoliną i Rhode Island, gdyż te jeszcze nie ratyfikowały konstytucji. Podobnie New York nie wybrał elektorów, gdyż w stanie nie ustalono zasad wyboru elektorów. Tych 69 elektorów w stanach zebrało głosy i wysłało je do Kongresu, który miał się spotkać 4 marca 1789 roku w Nowym Jorku, ale *quorum* osiągnięto dopiero 6 kwietnia i tego dnia wybrano jednomyślnie pierwszego prezydenta George’a Washingtona i wiceprezydenta Johna Adamsa. Washington wahał się przed przyjęciem tego wyboru. Jak trafnie powiedziano, nie walczył on o ten urząd ani nie był w stanie uciec od niego⁴⁸. 14 kwietnia Charles Thompson zawiadomił Washingtona przebywającego w Mount Vernon o wyborze i ten pojechał do Nowego Jorku w tryumfalnym pochodzie przez kilka stanów, a inauguracja odbyła się 30 kwietnia 1789 roku.

II. 2. SPRAWY ZAGRANICZNE W KONSTYTUCJI Z 1787 ROKU

Jeszcze w czasie obowiązywania Artykułów Konfederacji utworzono departamenty: *Foreign Affairs, Finance, War, Marine, Post-Office*. W czasie konwencji konstytucyjnej debata na temat egzekutywy obfitowała w propozycje. Pojawiła się w niej także idea departamentu do kierowania sprawami zagranicznymi, jak i innych departamentów, które zajmowałyby się sprawami państwa⁴⁹.

Konstytucja zbudowana została na modelu podziału władz: wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej wzajemnie oddziałujących na siebie przez system kontroli i równowagi. Podstawowa regulacja dotycząca egzekutywy to artykuł II, który w pierwszym zdaniu jednoznacznie stwierdza, że: „The executive Power shall be vested in a President of the United States of America”. Prezydent ma więc władzę nad całością egzekutywy. To uprawnienie należy rozumieć jako dające prezydentowi prawo do opracowania i wykonywania budżetu, mianowania na wiele stanowisk w sferze administracyjnej i sądowniczej oraz do administrowania sprawami państwa, kierowania gabinetem (terminem tym określano pozakonstytucyjne, skupione wokół prezydenta zgromadzenie, składające się szefów departamentów i najważniejszych doradców prezydenta) oraz agencjami. Jednak z punktu widzenia tej rozprawy istotne jest jedynie wskazanie na konstytucyjną możliwość tworzenia departamentów wykonawczych i zdefiniowanie pozycji prezydenta wobec tych departamentów. Wyprzedzając dalsze rozważania, wskaźmy, że konstytucja nie tworzyła wprost departamentów, ale zawierała klauzule, z których wynikało, że prezydent może potrzebować ich istnienia i rady ze strony ich pracowników. Zapisano

⁴⁷ W okresie obowiązywania konstytucji stolicami USA były: Nowy Jork (4 III 1789 – 12 VIII 1790 Federal Hall); Filadelfia 6 XII 1790 – 14 V 1800 Philadelphia County Building – Congress Hall); Washington od 17 XI 1800. Za R. Fortenbach, *The Nine Capitols of the United States*, The Maple Press, Co., York Pennsylvania 1948; O aktywności I Kongresu patrz: S. Bloom, *The First Congress of the United States*, AFSJ, March 1939, vol. 16, No. 3.

⁴⁸ A. Schlesinger Jr., *Coming to Power*, New York Chelsea House 1972, s. 10; S. Bloom, *The Inauguration of George Washington*, AFSJ, April 1939, vol. 16, No. 4.

⁴⁹ G. Hunt, *The Department...*, s. 55–57.

bowiem w II artykule, sekcji 2, klauzuli 1, że prezydent ma prawo „domagać się opinii na piśmie od najważniejszych urzędników w każdym z wykonawczych departamentów w zakresie spraw dotyczących ich urzędów” („to require the opinion, in writing, of the principal officer in each of the executive departments, upon any subject relating to the duties of their respective offices”). W tej samej sekcji powiedziano także, „...że Kongres może jednak poprzez ustawę przyznać prawo mianowania urzędników niższych szczebli – jeśli uzna to za właściwe – Prezydentowi, sądom lub kierownikom departamentów” („but the Congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the President alone, or in the courts of law, or in the heads of Departments”)⁵⁰. To wystarczające, aby departamenty powstały, ale ich pozycja zależała od tego, które konstytucyjne uprawnienia prezydenta zechce on realizować, korzystając z tego czy innego departamentu. Mogły być one utworzone przez ustawę.

Prezydent miał całość władzy wykonawczej w swoich rękach, ale oprócz zapisu konstytucyjnego szybko w praktyce, czasem w debacie z Kongresem, ugruntowywało się przekonanie, że „prezydent jest jedynym organem państwa działającym w sprawach zagranicznych i jedynym przedstawicielem [państwa] w kontaktach z obcymi państwami” („the President is the sole organ of the nation in its external relations, and its sole representative with foreign nations”), jak to w roku 1799 wyraził wówczas członek Izby Reprezentantów John Marshall⁵¹.

Wskażmy na zapisane w konstytucji uprawnienia prezydenta w sprawach zagranicznych, dla których realizacji mógł potrzebować wsparcia ze strony departamentu właściwego dla tej sfery aktywności⁵². Najważniejszy oczywiście jest zapis pierwszego zdania artykułu drugiego (art. II, sekcja 1, klauzula 1) składającego w ręce prezydenta całą władzę wykonawczą. Inne zapisy konstytucji dotyczą już konkretnych kwestii⁵³. W sprawach zagranicznych konstytucja zawiera szczegółowe zapisy. W artykule II, sekcji 2 są następujące sformułowania mówiące o tym, że prezydent:

(klauzula 2) „...ma prawo, za radą i zgodą Senatu, zawierać traktaty pod warunkiem uzyskania poparcia dwóch trzecich obecnych na posiedzeniu senatorów...”⁵⁴. To podczas tworzenia konstytucji było najważniejszym wyrazem aktywności w sprawach zagranicznych. Przez lata praktyka wsparta orzeczeniami Sądu Najwyższego nadała tym zapisom nowy kształt. Praktyka wprowadziła do tej sfery także nieprzewidziane w konstytucji porozumienia wykonawcze (*executive agreements*).

(klauzula 2) „...również za radą i zgodą Senatu będzie mianował ambasadorów, ministrów pełnomocnych i konsulów, ...oraz wszystkich innych urzędników Stanów Zjed-

⁵⁰ Szerzej patrz: E. Plischke, *Conduct of American Diplomacy*, Van Nostrand, Princeton, N.J. 1967, s. 89–91.

⁵¹ L. Kański, *Kompetencje Kongresu w zakresie kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki, Studium prawno-konstytucyjne*, Poznań 1982, s. 33.

⁵² Ciekawa analiza na ten temat patrz: Ł. Wordliczek, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2003; patrz też L. Henkin, *Foreign Affairs and US Constitution*, Clarendon Press, Oxford 1996; K. Wójtowicz, *Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo U. Wrocławskiego, Wrocław 1995.

⁵³ Omówienie konstytucji USA patrz: P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.

⁵⁴ Doskonała interpretacja the Federalist Papers 75 (Hamilton); szczegółowa analiza patrz: Ł. Wordliczek, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, rozdział 5.

noczonych, których sposób powołania nie został ustalony inaczej w niniejszej Konstytucji lub zostanie ustalony poprzez ustawy; Kongres może jednak za pomocą ustawy przyznać prawo mianowania urzędników niższych szczebli – jeśli uzna to za właściwe – prezydentowi, sądom lub kierownikom departamentów”⁵⁵. Prawo do powoływania ambasadorów, ministrów pełnomocnych konsulów to – z jednej strony – jest normalna działalność, ale – z drugiej strony – z niej wyprowadzono stosowane w praktyce prawo do uznawania lub nieuznawania innych rządów bądź określania do nich stosunku USA.

(klauzula 3) „Prezydent będzie miał prawo obsadzania wszystkich wakansów powstałych podczas przerw w obradach Senatu; nominacje te wygasną z końcem najbliższej sesji Senatu”.

Z kolei w sekcji 3, klauzuli 1 stwierdzono, że prezydent „...będzie przyjmował ambasadorów i ministrów pełnomocnych; ...i będzie mianował wszystkich urzędników Stanów Zjednoczonych”.

Wskazuje się też w literaturze na inne zapisy mające związek ze sferą zagraniczną, także zapisane w art. II:

(Sekcja 2, klauzula 1) „Prezydent jest Naczelnym Wodzem armii i marynarki wojennej Stanów Zjednoczonych”.

(Sekcja 3, klauzula 1) „...będzie czuwał nad wiernym wykonywaniem praw”.

(Sekcja 3, klauzula 1) „...będzie okresowo informował Kongres o stanie spraw państwa i będzie przedkładał Kongresowi do rozpatrzenia propozycje działań”.

(Sekcja 4, klauzula 1) „Prezydent, wiceprezydent i wszyscy urzędnicy państwowi będą usuwani z urzędów w wypadku postawienia ich w stan oskarżenia za nadużycia popełnione w czasie sprawowania urzędu oraz w wypadku skazania za zdradę, przekupstwo lub inne zbrodnie i przestępstwa”.

Wiele kwestii uregulowanych w konstytucji odnoszących się do sfery zagranicznej wpisano do kompetencji Kongresu⁵⁶. Najistotniejsze to zapis w artykule I, gdzie w sekcji 8 stwierdzono, że do uprawnień Kongresu należy (klauzula 3) prawo do regulowania obrotu handlowego z obcymi państwami...; (klauzula 5) ...ustalania wartości monet zagranicznych...; (klauzula 10) ...definiowania piractwa, a także przestępstw dokonywanych na pełnym morzu oraz przestępstw przeciw prawu międzynarodowemu i wyznaczanie kar; (klauzula 11) prawo wypowiedzania wojny, wystawiania patentów kaperskich oraz stanowienia w sprawach łupu na morzu i na lądzie⁵⁷. W sekcji 9, klauzuli 8 natomiast orzekano, że „...Stany Zjednoczone nie będą nadawały żadnych tytułów szlacheckich;

⁵⁵ *The Act of July 1, 1790* uznał, że także pozycja sekretarza poselstwa nie jest wyłączona z zatwierdzenia przez Senat, jednak w praktyce nie przedstawiono ich Senatowi i prezydent samodzielnie podejmował te decyzje. Sytuacja taka potwierdziła się w rzeczywistości, lecz tylko do *Act* od 1810 roku, gdy ostatecznie *private secretaries*, zwani teraz *secretaries of legation*, przedstawieni być musieli do zatwierdzenia Senatowi, otrzymywali bowiem pensję z pieniędzy federalnych. Patrz W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy in the United States 1779–1939: A Study in Administrative History*, Univ. of Chicago Press, Chicago 1961, s. 5.

⁵⁶ Ciekawa analiza tych spraw: L. Kański, *Kompetencje Kongresu...*; P.E. Paterson (ed.), *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*, Univ. of Oklahoma Press 1994; L. Henkin, *Foreign Affairs and US Constitution*, Clarendon Press, Oxford 1996.

⁵⁷ Patrz omówienie [w:] J.R. Vile, *A Companion to the United States Constitution and Its Amendments*, Praeger, Westport, Conn., 1997; L.W. Levy, D.J. Mahoney (eds.), *The Framing and Ratification of the Constitution*, Birmingham, Ala., Palladium Press 2003, s. 242–258, tu 246; L. Henkin, *Foreign...*, rozdz. II; Adler, Dad Gray and L.N. George – *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Univ. Press of Kansas 1996, rozdz. 3; Fotograficzny opis amerykańskiej służby zagranicznej z okazji jej 200-lecia wy-

żadnej też osobie piastującej jakikolwiek urząd z ramienia Stanów Zjednoczonych, odpłatny lub powierniczy, nie wolno będzie bez zgody Kongresu przyjmować darów, pensji, urzędu lub tytułu od jakiegokolwiek króla, księcia lub obcego państwa”.

Dla porządku wskażmy, że i władza sądownicza, której uprawnienia zdefiniowano w artykule III, ma pewne uprawnienia w sprawach zagranicznych. W sekcji 2, klauzuli 1 stwierdza się tam, że władza sądowa rozciąga się na wszystkie kwestie prawne, które mogą się wyłonić w związku z treścią konstytucji, praw obowiązujących w Stanach Zjednoczonych oraz traktatów zawartych przez Stany Zjednoczone i tych, które będą zawarte przez nie w przyszłości; władza sądowa rozciągać się będzie na wszystkie sprawy dotyczące ambasadorów, innych ministrów pełnomocnych i konsulów; na wszystkie sprawy admiralicji prawa morskiego... (klauzula 2) „We wszystkich sprawach dotyczących ambasadorów, ministrów pełnomocnych i konsulów... właściwą instancją będzie Sąd Najwyższy. We wszystkich innych wymienionych wyżej sprawach Sąd Najwyższy będzie instancją odwoławczą z wyjątkiem tych spraw, co do których Kongres postanowi inaczej, ustalając odpowiednie przepisy”. W sekcji 3 klauzuli 1 i 2 czytamy natomiast, że „Za zdradę Stanów Zjednoczonych uważać się będzie wszczęcie przeciw nim wojny lub sprzymierzenie się z ich nieprzyjaciółmi, udzielenie im pomocy i poparcia. Za zdradę stanu można skazać tylko na jawnej rozprawie sądowej, na podstawie zeznań dwóch świadków lub na podstawie przyznania się do winy”.

Ponadto w art. I, sekcji 10, klauzuli 1 w sprawach dotyczących stosunków między federacją a stanem w odniesieniu do spraw zagranicznych stwierdza się, że „Żaden stan nie może zawierać traktatów, przymierzy lub zawiązywać konfederacji, wystawiać listów kaperskich...”. W klauzuli 2 natomiast czytamy, że „Żaden stan nie będzie nakładał bez zgody Kongresu ceł i opłat wwozowych lub wywozowych z wyjątkiem takich opłat, które są konieczne dla umożliwienia stanowi wykonywania przepisów inspekcyjnych; cały zaś przychód netto z wszystkich ceł i opłat nałożonych na stan – na import lub eksport – będzie przekazany na rzecz Skarbu Stanów Zjednoczonych; wszelkie przepisy dotyczące tych spraw podlegać będą kontroli Kongresu i będą mogły być przez Kongres zmienione”. Z kolei klauzula 3 mówi, że „Żaden stan nie będzie bez zgody Kongresu opodatkowywał statków od tonażu, nie będzie utrzymywał wojska ani marynarki wojennej w czasie pokoju, nie będzie zawierał traktatów ani związków z innym państwem; nie będzie też prowadził wojny, chyba że padł ofiarą inwazji lub znalazł się w oczywistym i bezpośrednim niebezpieczeństwie, które czyniło zwłokę niedopuszczalną”.

Warto także wspomnieć ważną regulację, stwierdzającą zasadę supremacji i hierarchii źródeł prawa, gdy w art. VI, sekcji I, klauzuli 1 zapisano, że „Niniejsza Konstytucja... oraz wszystkie traktaty zarówno istniejące, jak i zawierane w przyszłości przez Stany Zjednoczone stanowią będą najwyższe prawo dla całego państwa i obowiązywać będą sędziów we wszystkich stanach, nawet jeśli postanowienia Konstytucji stanowych lub praw stanowych są odmienne”.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań najistotniejsze jest prawo prezydenta do korzystania z rady i wsparcia departamentów, a także wyliczone podstawowe uprawnienia i zadania w zakresie spraw zagranicznych, do których realizacji może potrzebować pomocy departamentu.

dany przez The American Foreign Service Association, *The History of Service*, FSJ, Jan. 1990; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, rozdz. 4; T.H. Lay, *The Foreign Service...*, rozdz. II.

II. 3. POWSTANIE DEPARTAMENTU STANU

Kolejna płaszczyzna debaty o kształcie i roli departamentu zajmującego się sprawami zagranicznymi związana jest z pierwszymi działaniami Kongresu i prezydenta w roku 1789.

Pierwszy Kongres działający pod rządami nowej konstytucji został zwołany w marcu 1789 roku w Nowym Jorku. 30 kwietnia 1789 roku G. Washington przejął władzę prezydencką. Działał początkowo bez zorganizowanej egzekutywy. Utworzeniem jej zajęła się Izba Reprezentantów dopiero 19 maja. Wówczas to na wniosek Eliasa Boudinota z New Jersey podjęto kwestie tworzenia Departamentów Spraw Zagranicznych, Wojny, Skarbu⁵⁸. W dyskusji idea zorganizowania w pierwszej kolejności *Departament of Foreign Affairs* zgłoszona została przez J. Madisona. Zaakceptowano to ku niezadowoleniu zwolenników przyznania tego miejsca dla *Department of Treasury*. Jednak J. Madison z determinacją podjął starania o powołanie departamentu i 19 maja 1789 roku przed Komisją Całej Izby Reprezentantów (*Committee of the Whole of the House of Representatives*) mówił, że powinien być utworzony w ramach władzy wykonawczej Departament Spraw Zagranicznych kierowany przez *Secretary of the Department of Foreign Affairs*. Przy tworzeniu modelu tej instytucji sięgnięto w dużym stopniu do doświadczenia istniejących ciał zajmujących się sprawami zagranicznymi pod rządami Artykułów Konfederacji i wcześniej⁵⁹. Ten wniosek J. Madisona spowodował zażartą, lecz krótkotrwałą dyskusję wywołaną przez kongresmena Theodoricka Blanda nad ustanowieniem zasady, aby prezydent dzielił swe prawo do odwołania sekretarza z Senatem. Madison bronił w tym względzie prawa prezydenta do odwołania jako wynikającego z art. 2 konstytucji⁶⁰.

W czasie tej dyskusji pojawiła się po raz pierwszy kwestia objęcia przez ten ewentualnie nowy departament także innych „niezagranicznych” spraw, co wróci w szerszej wersji już za dwa miesiące.

Wreszcie 2 czerwca 1789 roku komisja Izby Reprezentantów przedstawiła propozycję utworzenia ciała wykonawczego *Department of Foreign Affairs*, co zostało uchwalone 24 czerwca 1789 roku przez tę Izbę (29 do 22 głosów), a 27 lipca 1789 roku przez Senat⁶¹. Tego samego dnia prezydent podpisał ustawę. Powstaje więc Departament Spraw Zagranicznych (*Department of Foreign Affairs*) kierowany przez sekretarza Departamentu Spraw Zagranicznych (*Secretary to the Department of Foreign Affairs*)⁶².

⁵⁸ G. Hunt, *The Department of State...*, s. 58–59.

⁵⁹ G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 14; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*. NY Praeger 1962, s. 12; G. Hunt, *The Genesis of the Office of Secretary of States [w:] Annual Report of the American Historical Association for the Year 1922, In Two Volumes and a Supplemental Volume*, vol. I, s. 342.

⁶⁰ L. Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, University Press of Kansas, 1991, s. 54–58.

⁶¹ *Act of July 27, 1789* (1 Stat. 28) patrz też w: *U.S. Statues at Large*, V, 25–29; E. Plischke, *US Department of State...*, s. 37; J.B. Sanders, *Evolution...*, s. 188; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 14; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 37.

⁶² Patrz *Annals of Congress*, 1st Cong. (1789–1791), 2 2187; T.H. Lay, *The Foreign...*, s. 71, podaje nazwę tego urzędu jako *Secretary for the Department of Foreign Affairs*. Niedługo po utworzeniu departament

Ustawa zawierała następujące ustalenia⁶³:

(Sekcja 1) „*Niech będzie uchwalone przez Senat i Izbę Reprezentantów Stanów Zjednoczonych Ameryki Kongres stanowiące, iż powinien być powołany departament wykonawczy, określany mianem Departamentu Spraw Zagranicznych, wraz z jego naczelnym urzędnikiem określonym mianem sekretarza Departamentu Spraw Zagranicznych, który to urzędnik będzie zobowiązany do wykonywania zadań i obowiązków nakazanych lub powierzonych mu od czasu do czasu przez prezydenta Stanów Zjednoczonych zgodnie z Konstytucją, dotyczących prowadzenia korespondencji, mianowań lub instrukcji adresowanych do lub z posłami lub konsulami Stanów Zjednoczonych, lub też do prowadzenia negocjacji z posłami państw obcych albo książętami, podejmowania działań w sprawach memoriałów lub wniosków składanych przez posłów państw obcych albo innych cudzoziemców, zajmowanie się też innymi kwestiami dotyczącymi spraw zagranicznych, jakie prezydent Stanów Zjednoczonych poruczy wymienionemu departamentowi; ponadto, wymieniony powyżej sekretarz Departamentu Spraw Zagranicznych będzie prowadził sprawy wyżej wymienionego departamentu w sposób, jaki prezydent Stanów Zjednoczonych od czasu do czasu poleci lub rozkaże*”.

(Sekcja 2) „*Niech dalej będzie uchwalone, iż w wymienionym wyżej departamencie będzie się znajdował urzędnik niższej rangi, mianowany oraz zatrudniony według uznania wspomnianego sekretarza Departamentu Spraw Zagranicznych, występujący pod mianem głównego urzędnika Departamentu Spraw Zagranicznych, który to urzędnik w przypadku usunięcia przez prezydenta ze stanowiska wspomnianego sekretarza departamentu lub w przypadku wystąpienia wakatu z jakiegokolwiek powodu, będzie sprawował pieczę nad wszelkimi aktami, księgami i dokumentami przynależącymi do wyżej wymienionego departamentu*”.

(Sekcja 3) „*Niech dalej będzie uchwalone, iż wspomniany sekretarz Departamentu Spraw Zagranicznych, jak również każda inna osoba mająca być zatrudnioną lub mianowaną w wyżej wymienionym departamencie, powinni przed przyjęciem stanowiska i podjęciem obowiązków, złożyć przysięgę lub przyrzeczenie właściwego i wiernego wypełniania powierzonych im obowiązków*”.

(Sekcja 4) „*Niech dalej będzie uchwalone, iż niezwłocznie po jego mianowaniu, sekretarzowi Departamentu Spraw Zagranicznych, powołanemu na mocy niniejszej ustawy, zostanie poruczona pieczę nad wszelkimi aktami, księgami i dokumentami przynależącymi do biura sekretarza tego departamentu, dotychczas przyjętymi przez Kongres Stanów Zjednoczonych*”.

Konstytucja, ustawa oraz późniejsze interpretacje utrwaliły zasadę supremacji prezydenta nad polityką zagraniczną. On zgodnie ze swoją wolą mógł korzystać z rady wspomnianego tu sekretarza. Już tam zapisano, definiując zadania departamentu, że sekretarz będzie działał w sposób „zgodny z poleceniami i instrukcjami wydawanymi w miarę

został przeniesiony do Filadelfii (307 Market Street), gdzie rezydował w okresie od X 1790 do IV 1793 roku. Za: L.H. Burke, *Homes of the Department of State, 1774–1976: the Building Occupied by the Department of State and Its Predecessors*, Washington Historical Office, Bureau of Public Affairs, Dep. of State 1977, s. 19.

⁶³ Statutes at Large, 28; tekst, także patrz: *Public Statutes at Large of the United States from the Organization of the Government in 1789, to March 1845, Arranged in Chronological Order with References to the Matter of Each Act and to the Subsequent Acts on the Same Subject and the Copious Notes of the Decisions of the Courts of the United States...*, R. Peters (ed.), Esq. vol. I, Ch.C. Little, J. Brown, Boston 1845, s. 28–29.

potrzeb przez prezydenta” („President of the United States, shall from time to time order or instruct”).

Ustawa ta nie zakończyła debaty na temat zadań nowego departamentu. Po krótkim czasie wróciła kwestia powierzenia departamentowi nowych zadań o charakterze wewnątrz krajowym. Odrzucona została bowiem propozycja utworzenia odrębnego *Home Department*. Komitet pod kierunkiem Theodore’a Seddwicka z Massachusetts podjął działania na rzecz przygotowania ustawy. Miała ona w rezultacie zmienić zakres obowiązków Departamentu Spraw Zagranicznych, dodając mu nowe zadania dotyczące sprawowania opieki nad dokumentami państwowymi i pieczęcią. Do tej pory funkcje te spełniał sekretarz Kongresu Kontynentalnego. Był to „projekt ustawy zapewniającej właściwe przechowywanie ustaw, akt oraz wielkiej pieczęci Stanów Zjednoczonych, dla publikacji, zachowania oraz poświadczenia ustaw Kongresu,” („a bill to provide for the safe keeping of the acts, records, and great seal of the United States, for the publication, preservation, and authentication of the acts of Congress”).

W dniu 27 sierpnia 1789 roku Kongres uchwalił ustawę, a 15 września 1789 roku prezydent ją podpisał⁶⁴. Ustawa ta, tj. *An Act to provide for the safe-keeping of the Acts, Records and Seal of the United States, and for other purposes*, nazywana *Sedgwick Act* – od nazwiska Theodore’a Sedgwicka z Massachusetts, przewodniczącego komisji przygotowującej ją⁶⁵ – dodając nowe wewnątrz krajowe zadania departamentowi, zmieniła jego nazwę na Departament Stanu (*Department of State*) i nazywając jego szefa Sekretarzem Stanu (*Secretary of State*). Określono tam zadania sekretarza, stwierdzając, że: „Sekretarz Stanu będzie wykonywał obowiązki w miarę potrzeb nakazywane lub powierzane mu przez prezydenta Stanów Zjednoczonych zgodnie z Konstytucją, dotyczące korespondencji, mianowań lub instrukcji adresowanych do lub wymienianych z posłami państw obcych albo książętami, podejmowania działań w sprawach memoriałów lub wniosków składanych przez ministrów państw obcych albo innych cudzoziemców, zajmował się też będzie innymi kwestiami dotyczącymi spraw zagranicznych, jakie prezydent Stanów Zjednoczonych poruczy wymienionemu departamentowi. Ponadto wymieniony powyżej naczelny urzędnik będzie prowadził sprawy wyżej wymienionego departamentu w sposób zgodny z poleceniami i instrukcjami wydawanymi miarę potrzeb przez prezydenta”⁶⁶.

Ustawa ta zawierała poza tym następujące klauzule:

(Sekcja 1) „*Niech będzie uchwalone przez Senat i Izbę Reprezentantów Stanów Zjednoczonych Ameryki Kongres stanowiące, iż departament wykonawczy, określany mianem Departamentu Spraw Zagranicznych, będzie odtąd określany mianem Departamentu Stanu, zaś naczelny urzędnik będzie odtąd określany mianem Sekretarza Stanu*”⁶⁷.

(Sekcja 2) „*Niech nadal będzie uchwalone, iż każdy projekt ustawy, zarządzenie, uchwała, głosowanie Senatu i Izby Reprezentantów, po zatwierdzeniu i podpisaniu przez*

⁶⁴ *Act of September 15, 1789* (1 Stat. 68); J.B. Sanders, *Evolution...*, s. 188; *U.S. Statutes at Large*, I, 65; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 15.

⁶⁵ G. Hunt, *The Genesis of the Office of Secretary of States*, [w:] *Annual Report of the American Historical Association for the Year 1922, In Two Volumes and a Supplemental Volume*, vol. I, s. 342–343; G. Hunt, *The Genesis of the Office of Secretary of States*, s. 342–343.

⁶⁶ Cyt. za: T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 72 na podstawie R.S. 202.

⁶⁷ Cyt. za 1 *Statutes at Large*, 6; H.G. Nicholas, *The American Secretary of State*, FSJ, Sept. 1959.

prezydenta Stanów Zjednoczonych lub mające wejść w życie będzie niezwłocznie otrzymywał od prezydenta wymieniony Sekretarz Stanu; każdy projekt ustawy, zarządzenie, uchwała, głosowanie zwracane przez Prezydenta wraz z zastrzeżeniami, po ponownym przeanalizowaniu, uzyskaniu zgody na przyjęcie, aprobaty dwóch trzecich obu Izb Kongresu i tym samym stające się prawem lub wchodzące w życie będzie Sekretarz Stanu otrzymywał od Przewodniczącego Senatu lub Przewodniczącego Izby Reprezentantów, w zależności od tego, w której z Izb został on ostatecznie przyjęty. Po otrzymaniu wyżej wymieniony sekretarz jest zobowiązany w najkrótszym możliwym czasie do opublikowania każdej takiej ustawy, zarządzenia, uchwały, głosowania w przynajmniej trzech spośród publicznych gazet drukowanych na terytorium Stanów Zjednoczonych. Powinien także spowodować, aby po jednej wydrukowanej kopii dostarczono każdemu z członków Senatu i Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych, natomiast dwie wydrukowane kopie, odpowiednio poświadczone, zostały wysłane władzom wykonawczym każdego ze stanów, zaś oryginały mają być przez niego pieczołowicie przechowywane i odnotowane w księgach przeznaczonych do tego celu”.

(Sekcja 3) „*Należy uchwalić ponadto co następuje, iż pieczęć dotychczas używana przez Stany Zjednoczone w Kongresie, będzie pieczęcią Stanów Zjednoczonych i tym samym zostaje za taką oficjalnie uznana*”.

(Sekcja 4) „*Należy uchwalić ponadto co następuje, iż wyżej wymieniony sekretarz będzie sprawował pieczęć nad pieczęcią, sporządzał oraz rejestrował (dokumenty), jak również przykładał pieczęć do wszystkich aktów nominowania dla urzędników Stanów Zjednoczonych mianowanych przez prezydenta za radą i przy aprobacie Senatu lub też tylko przez prezydenta. Jednakże, pieczęć niniejsza nie może być przystawiona do jakiegokolwiek aktu mianowania zanim nie zostanie on podpisany przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, ani też do żadnego innego instrumentu lub ustawy bez specjalnego upoważnienia prezydenta*”.

(Sekcja 5) „*Należy uchwalić ponadto co następuje, iż wyżej wymieniony sekretarz zleci przygotowanie pieczęci urzędowej dla wyżej wymienionego departamentu, o wzorze zatwierdzonym przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, wszelkie kopie lub rejestry i dokumenty niniejszego urzędu, potwierdzone wyżej wymienioną pieczęcią, będą miały wagę oryginalnego rejestru lub dokumentu*”.

(Sekcja 6) „*Należy uchwalić ponadto co następuje, iż sekretarzowi, będą wnoszone następujące opłaty urzędowe, na użytek Stanów Zjednoczonych, przez wszelkie osoby zwracające się z prośbą o wydanie lub uwierzytelnienie kopii z rejestrów, z wyjątkiem sytuacji, gdy są one wydawane dla jakiegokolwiek urzędnika Stanów Zjednoczonych w sprawie dotyczącej obowiązków związanych z pełnionym urzędem, a mianowicie: za wydanie i uwierzytelnienie kopii wpisów, dziesięć centów za każdą stronę zawierającą sto słów; za uwierzytelnienie kopii wpisu lub dokumentu za pomocą pieczęci urzędowej, dwadzieścia pięć centów*”.

(Sekcja 7) „*Należy uchwalić ponadto co następuje, iż wyżej wymieniony sekretarz niezwłocznie po nominacji będzie upoważniony do sprawowania pieczy nad wyżej wymienioną pieczęcią Stanów Zjednoczonych, jak również nad wszelkimi księgami, rejestrami i dokumentami przynależącymi do urzędu sekretarza Stanów Zjednoczonych w Kongresie zebranych; te z wyżej wymienionych ksiąg, rejestrów i dokumentów – właściwe dla Departamentu Skarbu lub Departamentu Wojny – zostaną przekazane*

odpowiednio naczelnym urzędnikom tychże departamentów, na podstawie zarządzenia prezydenta Stanów Zjednoczonych”.

Ta ustawa została uzupełniona następną, przedstawioną Izbie 18 września i stała się prawem 23 września 1789 roku. Głosiła ona: „*Resolved*, That it shall be the duty of the Secretary of State to procure, from time to time, such of the statutes of the several states as may not be in his office”⁶⁸. W sprawie funkcji Departamentu Stanu zawarto nowe ustalenia w rezolucji z 14 czerwca 1790 roku, a następnie w ustawie z 20 kwietnia 1818 roku. Kolejne ustawy regulowały pozycję departamentu i jego szefa. W związku z tym, że był to pierwszy departament wykonawczy, odgrywał szczególną rolę, a po prawie stu latach formalnie potwierdziła to ustawa z 19 stycznia 1886 roku, ustanawiając linię sukcesji i czyniąc sekretarza trzecim w linii sukcesyjnej do urzędu prezydenta. To dało mu przewagę nad innymi członkami gabinetu, a wyrażało się w ten sposób, że był jedynym członkiem gabinetu, od którego nie wymagano prawem składania raportów lub przekazywania informacji Kongresowi. Prezydent sam komunikował się z Kongresem, informując o stanie państwa i sprawach zagranicznych⁶⁹.

Nowy departament podjął szybko działania, a prezydent starał się zapewnić mu środki. W wystąpieniu z 8 stycznia 1790 roku zwrócił się o przyznanie sum na wydatki zagraniczne. Ustawa z 1 lipca 1790 roku upoważniła prezydenta do pobrania z Departamentu Skarbu sumy 40 000 dolarów na rok (*Foreign Fund*) „dla zabezpieczenia działania osób powołanych do służby Stanom Zjednoczonym za granicą i dla wsparcia ich działań” („for the support of such persons as shall commission to serve the United States in foreign parts, and for the expense incident to the business in which they may be employed”)⁷⁰. Pensję dla posła ustalono na 9000 dolarów, a dla niższej rangi przedstawiciela, tj. charge – 4500 dolarów. Kolejne ustawy zwiększały tę sumę. Ustawa z 20 marca 1794 roku upoważniła prezydenta do pożyczania 1 mln \$ na koszty związane ze sprawami zagranicznymi. Ustawa z 30 maja 1796 roku ustaliła fundusz na służbę zagraniczną w wysokości 260 000 \$ oraz przyznała prawo do zaciągnięcia pożyczki na sumę 325 000 \$. Jednak te wielkie sumy nie były przeznaczone na płace i koszty utrzymania Departamentu Stanu, ale na... zapłacenie okupu za porwanych obywateli USA i zawarcie pokoju z państwami pirackimi Morza Śródziemnego. Ta ustawa z 1796 roku na koszty związane ze służbą przeznaczyła tylko 60 000 \$. Dopiero od roku 1818 obowiązywać zaczęła zasada precyzyjnego ustalenia wysokości funduszy w budżecie na istniejące i mające powstać placówki zagraniczne. Departament, mając środki, mógł działać i szybko podjął wszystkie wskazane prawem obowiązki.

Te nowe dodane departamentowi zadania dotyczące spraw wewnętrznych wynikały stąd, że odrzucono w debacie pierwotny projekt utworzenia *Home Department* i przydzielono jego zadania właśnie utworzonemu Departamentowi Stanu. Ta nazwa, biorąc pod uwagę nowe kompetencje, powinna być rozumiana jako Departament Państwa.

⁶⁸ Cyt. za 1 Stats. At Large, 97. Dodajmy, że wówczas także (11 IX) podjęto decyzję o wysokości wynagrodzenia dla Sekretarza Stanu w wysokości 3500 \$ i dla *Chief Clerk* – 800 \$.

⁶⁹ *The Department of State of the United States*. Prepared by the Office of the Historical Adviser, Revised Edition, April 1933, Publication No. 461, D.C. US GPO, Washington 1933, s. 7.

⁷⁰ *Act of July 1, 1790* (1 Stat. 128).

Zasady funkcjonowania Departamentu Stanu regulowały też inne ustawy. Ta z 8 maja 1792 roku dała sekretarzowi prawo do mianowania Głównego Urzędnika (*Chief Clerk*), a prezydentowi – prawo mianowania tymczasowego sekretarza stanu⁷¹. Stanowisko *Chief Clerk* zajmowali do początku XIX wieku: Henry Remsen Jr., Roger Alden, George Taylor Jr. i Jacob Wagner. Kilku następców zmieniło się szybko⁷². To byli pierwsi profesjonalni urzędnicy nowego kilkuosobowego departamentu, choć trudno nazwać ich niepolitycznymi.

II. 4. WEWNĄTRZPAŃSTWOWE FUNKCJE DEPARTAMENTU STANU

Uprawnienia Departamentu Stanu i Sekretarza Stanu modyfikowano w szybkim tempie. W wyniku tych regulacji departament stał się w okresie Washingtona depozytariuszem dokumentów innych departamentów. Przez niego przechodziła cała korespondencja rządu federalnego ze stanami (za czasów konfederacji było to już praktykowane w postaci przekazywania korespondencji między Kongresem a stanami do *Department of Foreign Affairs*). Wszystkie obowiązki wynikające z ustawy wdrażane były do praktyki bardzo sprawnie, czasem w sporze z innymi departamentami, jak np. z Departamentem Skarbu o władanie nad mennicą, i to w czasie, gdy Jefferson wypracował koncepcję przejścia hiszpańskiego dolara i oparcia go na systemie dziesiętnym, a mennica zaczęła je bić. Prezydent na bieżąco rozstrzygał kwestie zakresu uprawnień szczegółowych. Najważniejsze było jednak to, że Departament Stanu prowadził całą korespondencję z obcymi przedstawicielami, a do ugruntowania tej reguły przyczynił się prezydent Washington, odmawiając osobistego korespondowania nawet z przedstawicielem Francji.

Specyficzne zadania wewnętrzne przynależne sekretarzowi zostały wyliczone w ustawach i był to zbiór wielu spraw niezbędnych do funkcjonowania egzekutywy. Dotyczyło to właściwie wszystkiego poza kwestiami, którymi miały się zajmować Departamenty Skarbu i Wojny. To wiele uprawnień i zadań dodanych w praktyce departamentowi.

W oficjalnej publikacji Departamentu Stanu z roku 1936 podzielono uprawnienia departamentu na dwa obszary⁷³.

Pierwszy to sprawy zagraniczne, do których wliczono takie zadania, jak:

„Promocja i utrzymywanie przyjaźnielskich stosunków z państwami obcymi.

Pomoc w negocjacjach, egzekwowaniu i rozwiązywaniu traktatów oraz innych umów międzynarodowych.

Pomoc w podejmowaniu decyzji dotyczących uznawania nowych państw, nowych rządów oraz stanu wojny.

Pomoc w przyjmowaniu przedstawicieli dyplomatycznych z krajów obcych oraz w wydawaniu *exequaturs* dla konsulów państw obcych.

⁷¹ G. Hunt, *The Department...*, s. 85.

⁷² Wykaz urzędników – patrz aneks Nr 2.

⁷³ *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, G.V. Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition, June 1936, US GPO Washington 1936, s. 1–2.

Pomoc w ustaleniu, czy przedstawiciele dyplomatyczni i konsulowie powinni zostać przyjęci przez Stany Zjednoczone, jak również, czy ci z nich, którzy znajdują się w Stanach Zjednoczonych, powinni zostać odwołani bądź uznani za niezdolnych nadal pełnić tych funkcji.

Kierowanie pracami służby zagranicznej.

Pomoc w podejmowaniu decyzji dotyczących środków, jakie powinny być przedsięwzięte w celu wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Stanów Zjednoczonych.

Pomoc w zapewnieniu ochrony obywatelom amerykańskim oraz interesom amerykańskim za granicą.

Sprawowanie kontroli nad prawami i uregulowaniami dotyczącymi handlu bronią, amunicją i sprzętem wojennym.

Prowadzenie korespondencji dyplomatycznej Stanów Zjednoczonych.

Zbieranie informacji dotyczących warunków politycznych i ekonomicznych panujących na świecie.

Drugi to sprawy wewnętrzne (*domestic*), gdzie departament miał:

„Otrzymywać od szefów egzektyw poszczególnych stanów wchodzących w skład Stanów Zjednoczonych zaświadczenia o ustaleniu składu elektorów powołanych w celu wyboru prezydenta i wiceprezydenta oraz przekazanie kopii do Kongresu.

Otrzymywać od elektorów wybierających prezydenta i wiceprezydenta zaświadczenia o głosach przez nich oddanych.

Publikować prawa i uchwały przyjęte przez Kongres, poprawki do konstytucji oraz traktaty i inne umowy międzynarodowe, w których Stany Zjednoczone pozostają stroną.

Wprowadzać, przy pomocy amerykańskich urzędników konsularnych, postanowienia praw imigracyjnych.

Przyznawać i wydawać paszporty.

Sprawować pieczę nad pieczęcią Stanów Zjednoczonych oraz oryginałami wszystkich praw i traktatów obowiązujących w Stanach Zjednoczonych”.

Sekretarz Stanu stał się pośrednikiem w korespondencji między prezydentem USA a szefami egzektyw stanów, był strażnikiem Wielkiej Pieczęci, został upoważniony do tego, aby kontrasygnować i pieczętować dokumenty mianowania na stanowiska przez prezydenta, promulgować i publikować traktaty, w których USA były stroną, oraz publikować poprawki do konstytucji, proklamacje o przyjęciu nowych stanów do Unii. Miał kontrasygnować i pieczętować wszystkie proklamacje egzekutywy i różnych jej komisji, wydawać dokumenty ekstradycyjne dla uciekinierów. Ponadto *exequaturs* dla obcych konsulów w Stanach Zjednoczonych miały być wydawane przez jego biuro. Ten departament utworzył też pierwszą mennicę w Filadelfii. Nawet pewne zadania w zakresie działania poczty miał wykonywać Departament Stanu, ale szybko przekazano to do Departamentu Skarbu.

Przedstawiony powyżej zestaw zadań wewnętrznych może się wydawać niepotrzebny, jeżeli myślimy o Departamencie Stanu jako instytucji związanej wyłącznie ze sprawami zagranicznymi. Tak jest teraz, ale nowo tworzona republika wymagała uregulowań i rozstrzygnięć zasadniczych, choć w części nie dotyczyły one spraw zagranicznych. To było zadanie dla *Department of State*. Warto mieć na uwadze, że nieprzypadkowo ustawodawca zdecydował się zmienić pierwotną nazwę Departamentu Spraw Zagranicznych na Departament Państwa, jak powinniśmy przetłumaczyć określenie *De-*

partment of State. Takiej aktywności oczekiwano od tego organu federalnego. Świadomość wagi spraw zagranicznych musiała przewyciężyć przekonanie, że nowa republika musi funkcjonować i podejmować zadania typowe dla każdego państwa.

Poszczególne wewnętrzne zadania Departamentu Stanu to:

A. Strażnik Wielkiej Pieczęci

Zgodnie z sekcją 7 *Act of September 15, 1789*, Sekretarz Stanu jest strażnikiem pieczęci, a 4 sekcja tej ustawy mówi: „...wyżej wymieniony sekretarz ...będzie sporządzał oraz rejestrował [dokumenty], jak również przykładał pieczęć do wszystkich nominacji dla urzędników Stanów Zjednoczonych mianowanych przez prezydenta za radą i przy aprobacie Senatu lub też tylko przez prezydenta. Jednakże pieczęć niniejsza nie może być przystawiona do jakiegokolwiek polecenia zanim nie zostanie ono podpisane przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, ani też do żadnego innego instrumentu lub ustawy bez specjalnego upoważnienia prezydenta”⁷⁴.

Dodajmy, że w słynnym orzeczeniu *SN Marbury v. Madison* z 1803 roku czytamy opinię Marshalla dotyczącą sposobu użycia „pieczęci Stanów Zjednoczonych”: „Podpis [prezydenta] stanowi upoważnienie do przyłożenia Wielkiej Pieczęci do mianowania, może ona być przyłożona tylko do pełnego, kompletnego dokumentu. Potwierdza ona powszechnie prawdziwość prezydenckiego podpisu. Pieczęć ta w żadnym wypadku nie może być przyłożona przed podpisaniem mianowania, jako iż podpis, który nadaje mianowaniu moc obowiązującą, stanowi jednoznaczny dowód przyznania nominacji. Z chwilą podpisania mianowania, kolejny obowiązek Sekretarza Stanu jest określony na mocy prawa i nie zależy do woli prezydenta. Zadaniem Sekretarza Stanu jest przyłożenie pieczęci Stanów Zjednoczonych do mianowania i odnotowanie tego faktu w rejestrze”⁷⁵.

W następnych latach precyzowano, jakie dokumenty prezydenta były opatrywane tą pieczęcią. Wyłączono wiele nominacji z tej listy, jak np. nominacje w marynarce i armii, a od 1874 roku na pocztach oraz prokuratorów federalnych i szeryfów federalnych opatrywane były pieczęciami własnych departamentów. Współcześnie pieczęć przykładana jest – po podpisaniu dokumentów przez prezydenta i Sekretarza Stanu – na: dokumentach ratyfikacyjnych traktatów i innych porozumieniach międzynarodowych; proklamacjach traktatów i różnych dokumentach międzynarodowych; aktach mianowania ambasadorów oraz innych członków służby zagranicznej, członków gabinetu i innych urzędników mianowanych przez prezydenta, których powołano na podstawie innych przepisów a decyzje te nie miały być opieczętowane inną pieczęcią, aktach mianowania urzędników konsularnych. Przybija się ją też na kopertach z dokumentami akredytacyjnymi i pismach do głów państw. Wzór awersu jest używany w innych dokumentach, jak np. w paszportach, na jednodolarówce, na banknotach. Dziś pieczęć jest publicznie eksponowana w holu wystawowym w Departamencie Stanu.

⁷⁴ G. Hunt, *The Department...*, s. 248–249; T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State*, Praeger Publishers, New York 1976, s. 28.

⁷⁵ G. Hunt, *The Department...*, s. 256–257.

Od początku przez wiele lat pieczęć była przykładana w lewym górnym rogu pism. Potem przeniesiono ją na dół dokumentu. Podpis prezydenta, pieczęć i pod tym podpis Sekretarza Stanu to typowa formuła dokumentu. Dziś wyciskany jest awers i rewers.

Te wskazane wyżej wewnętrzne zadania stopniowo malały i pozostała już w zasadzie tylko funkcja strażnika pieczęci przykładanej na ważnych dokumentach. Sekretarze Stanu asystowali przy tym procesie dokonywanym przez prezydenta, ale ostatni uczynił to John Foster Dulles w roku 1957.

Dodajmy, że debata dotycząca kształtu Wielkiej Pieczęci była wcześniejsza i dość burzliwa. Już chwilę po uchwaleniu Deklaracji o Niepodległości Kongres powołał trzyosobową komisję w składzie B. Franklin, J. Adams, T. Jefferson dla stworzenia pieczęci Stanów Zjednoczonych⁷⁶. Oni zatrudnili artystę grawera Pierre'a Eugene'a Du Simitiere, który przygotował kilka wzorów (wykorzystano odwołania o biblijnym charakterze i słynny napis *E Pluribus Unum*), lecz nie zostały one zaakceptowane.

W marcu 1780 roku Kongres powołał drugi komitet z takimi osobami, jak James Lovell z Massachusetts, John Morin Scott z New York i William Churchill Houston z New Jersey. Pomocą miał służyć Francis Hopkins (twórca flagi amerykańskiej i pieczęci stanu New Jersey), który przygotował nowe projekty, znów niezaakceptowane.

W maju 1782 roku powołano trzeci komitet z takimi osobami, jak Arthur Middleton z South Carolina, Elias Boudinot z New Jersey, John Rutledge z South Carolina. Skorzystaliby oni z pomocy grawera artysty heraldyka Williama Burtona z Filadelfii, którego projekty awersu i rewersu przekazano Kongresowi (Charlesowi Thomsonowi – sekretarzowi Kongresu). Zawierały one już projekt umieszczenia orła z rozpostartymi skrzydłami w centrum i 13 strzałami w lewej łapie oraz oliwkową gałęzią w prawej. Artysta zaproponował także rewers z 13-stopniową piramidą i Okiem Opatrzności⁷⁷. Thomson wprowadził pewne korekty, a Burton uwzględnił je w projekcie, co ostatecznie zostało przyjęte przez Kongres 20 czerwca 1782 roku⁷⁸. Z dzisiejszych dokumentów wnosimy, że po raz pierwszy pieczęć (tłok z brązu o wielkości 2 i 5/16 cala wykonał najpewniej Robert Scott z Filadelfii) przyłożono 16 września 1782 roku na upoważnieniu G. Washingtona do porozumiewania się z Brytyjczykami w celu wypracowania porozumienia o wymianie jeńców, a podpisał ją John Hancock, przewodniczący Kongresu, i Charles Thomson, sekretarz Kongresu⁷⁹.

W roku 1841 John Peter Van Ness Throop z Washington D.C. przygotował nowy projekt i nowy tłok (2 i 3/8 cala średnicy) pieczęci, lecz niestarannie go wygrawerowano, gdyż orzeł miał po lewej stronie 6 strzał zamiast 13 wymaganych przez prawo. Także

⁷⁶ *The Seal of the United States*, AFSJ, October 1939; *The Great Seal of the United States*, *US Department of State Dispatch*, Sep. 9, 1996, vol. 7, No. 37.

⁷⁷ Rewers w szczegółach dopracowano dopiero w 1786 roku. Wykonał go artysta James Trenchard. Była to piramida 13-stopniowa z datą 1776 u podstawy, z *Eye of Providence* w trójkącie otoczonym przez *Glory*, tj. promienie światła, a nad tym umieszczono łaciński cytat: *Annuit Coeptis*. W dolnej części cytat łaciński *Novus Ordo Seclorum*.

⁷⁸ Zob. D. Patterson, *The Eagle and the Shield: A History of the Great Seal of the United States*. Tam zawarto opisy pierwszej pieczęci i jej późniejszych wersji z lat 1825, 1841, 1871, 1885 i 1904. Wzór tej pierwszej z 1782 patrz też E. Plischke, *US Department of State. A Reference History*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1999, s. 13; zob. też G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, s. 250.

⁷⁹ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 20. Tam czytamy także, że 23 lipca 1789 roku Thompson przekazał Wielką Pieczęć Unii Federalnej Prezydentowi Stanów Zjednoczonych; T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State*, s. 30.

gwiazdki były pięcioramienne zamiast pierwotnych sześcioramiennych, istniały też inne drobne różnice. W roku 1877, w setną rocznicę Herman Baumbarten z Waszyngtonu przygotował nowy tłok, powtarzając błędy tłoka z roku 1841.

Dodajmy, że ustawa z 7 lipca 1884 roku upoważniła Sekretarza Stanu do dokonania nowego awersu i rewersu pieczęci⁸⁰. Projekt z roku 1885 przygotował grawer i artysta James Horton Whitehouse z firmy Tiffany & Co. z Nowego Jorku. Nowa pieczęć, bardzo starannie wykonana, była powiększeniem oryginalnego projektu⁸¹. Orzeł umieszczony w centrum miał mieć w prawej łapie gałązkę oliwną z 13 liśćmi i 13 oliwkami, a lewej – strzały. Trzymał je w solidnych szponach. Zastąpiono chude nogi muskularnymi, wyprostowanymi, wyraźnie odwołującymi się do białogłowego American Eagle. Tak samo wyraziście odcina się biała głowa od czarnego tułowia widocznego nad tarczą. Wzór pieczęci ulegał zmianie. Ustawa z 1 lipca 1902 roku pozwoliła na przygotowanie nowej pieczęci. Zrobił to ze wzmocnionej stali według wzoru Tiffany Max Zeitler i od 1903 roku jest ona stosowana, choć w roku 1986 na jej podstawie przygotowano kolejny wzorzec⁸².

Pieczęć ta to kolejny element, który powtarzany jest podczas dyskusji na temat masonskich korzeni elit amerykańskich. Początki amerykańskiej masonerii sięgają roku 1730, kiedy to w Bostonie i Filadelfii założono pierwsze loże, których pierwszym Wielkim Mistrzem był Benjamin Franklin. Masoni zdołali umieścić swoje symbole w godle i fladze USA, a także w architekturze Waszyngtonu i samego Białego Domu oraz na banknocie jednodolarowym (wprowadzenie tam wzorca Wielkiej Pieczęci z całą jego symboliką to dopiero dokonanie Franklina D. Roosevelta). Masonami byli także George Washington, Thomas Jefferson, John Hancock. Oni m.in. byli odpowiedzialni za to, że Waszyngton, nowa stolica USA, został wybudowany na planie mistycznego kształtu gwiazdozbioru Panny. Na rewersie znajduje się napis *Annuit Coeptis* („Ogłoszenie narodzin” lub „Błogosław nas w naszym działaniu”) oraz *Novus Ordo Seclorum*, tj. „Nowy porządek wieków”, pomiędzy napisami jest piramida z Okiem Opatrzności. Na awersie znajduje się orzeł, który na swoim prawym rozpostartym skrzydle ma 32 pióra uchodzące za symbol stopnia w szkockim rycie. Lewe skrzydło ma 33 pióra i też nawiązuje do rytu szkockiego, obrazując 33 stopień wtajemniczenia, przeznaczony dla wybitnych przedstawicieli. Jest tam też napis *E pluribus unum*. Symbolika rzeczywiście jednoznaczna, także przynależność wielu polityków do masonerii to fakty, a cała reszta na temat politycznych wpływów loży wolnomularskiej i kierunku tych oddziaływań jest już bardziej spekulacją.

Dodajmy, że pieczęć własną Departamentu Stanu tworzono dopiero po wejściu w życie konstytucji w 1789 roku i pierwsza była gotowa już w roku 1790, a następne wzorce powstały w 1834, 1880, 1911, 1917 i 1934.

⁸⁰ 23 Stat., 194.

⁸¹ G. Hunt, *The Department...*, s. 252–253.

⁸² 32 Stat., 552; *The Seal of the United States*, AFSJ, Oct. 1939, Navy Number; *The Great Seal of the United States*, „US Department of State Dispatch”, Sep. 9, 1996, vol. 7, No. 37.

B. Promulgacja i publikacja dokumentów

Sekcja druga ustawy o tworzeniu Departamentu Stanu mówi o tym, że każda ustawa, rozporządzenie prezydenta, rezolucja głosowania w obu Izbach Kongresu, które zostały zaakceptowane przez prezydenta, powinny być przez niego przesłane do Sekretarza Stanu⁸³. Sekretarz Stanu był zobowiązany do zachowania oryginalnych dokumentów: oryginalnych praw; książek; zarejestrowanych praw, dokumentów prawnych drukowanych w prasie, drukowanych kopii wysyłanych do senatorów i reprezentantów; kopii dokumentów wysyłanych do gubernatorów. Zmiana zasad publikowania dokumentów rządowych i ich dystrybucji uregulowana w wielu ustawach zmieniła sposób wykonywania tej funkcji przez Departament Stanu⁸⁴.

Ważną nieznaną funkcją Departamentu Stanu było publikowanie dokumentów rządowych, w tym traktatów. Wiele z nich do dziś stanowi podstawowe źródło dla prowadzonych badań historycznych. Najbardziej znany spośród tych związanych z problematyką zagraniczną jest zbiór *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers*.

C. Wydawanie patentów i ochrona praw autorskich

Kwestie te regulował *The Act of April 10, 1790*. Upoważnił on Departament Stanu, Wojny i urząd Prokuratora Generalnego (*Attorney General*) do wydawania patentów. Wartość obiektu, który miał być chroniony patentem, oceniał Prokurator Generalny i on podpisywał zgodę wraz z prezydentem, a Departament Stanu po stwierdzeniu poprawności działań przybijał pieczęć, rejestrował i wydawał dokument oraz przechowywał dokumenty, w tym projekty związane z danym patentem. Zajmował się tym w Departamencie *Chief Clerk* Remsen. Pierwszy patent wydano Samuelowi Hopkinsowi 31 lipca 1790 roku. Ustawa z 21 lutego 1793 roku zwiększyła w tym zakresie uprawnienia Sekretarza Stanu. W roku 1802 zaczęto formować biuro patentowe, a kierował nim aż do śmierci 28 marca 1828 roku *Superintendent of patents* dr William Thornton. Pełniąc tę funkcję, był nieraz w sporze z Sekretarzem Stanu i wynalazcami. Oskarżano go o to, że załatwiał tu swoje interesy. Znany jest spór, jaki toczył z nim o wartość projektu i jego dokumentację sam Robert Fulton, wynalazca maszyny parowej. Po Thorntonie funkcję tę sprawował w latach 1828–1830 Thomas P. Jones, a następnie dr John D. Craig, który wprowadził nowoczesne procedury badania wartości projektu. *Act of Parol 28 of 1810* zezwolił na budowę nowej siedziby, a w roku 1816 sekretarz Madison wyraził zgodę na utworzenie nowego biura patentowego z dyrektorem (tytuł superintendenta używany przez Thorntona pozostał jedynie honorowym) na czele. Nowa lokalizacja dla *Patent Office* została ustanowiona w roku 1836. W tym roku *Act of July 4, 1836* zmienił cały system, zastępując wcześniejsze regulacje i tworząc *Office of Commissioner of Patents* z odrębną pieczęcią, którego patenty podpisywane były przez Sekretarza Stanu i komi-

⁸³ V.V. Meekison, *Non-Foreign Policy Duties of the Department of State*, AFSJ, Jan. 1950, vol. 27, No. 1.

⁸⁴ G. Hunt, *The Department...*, rozdz. XI, s. 273–313.

sarza. W 1849 roku utworzono *Department of Interior* i Biuro Patentowe stało się jego częścią, tam też przeniesiono wszelką dokumentację.

Dodajmy, że kontrola kwestii patentowych i praw autorskich przez władzę federalną wprowadzona została z 8 sekcji I artykułu konstytucji, który nakłada na: „Congress the Power to promote the progress of science and useful arts by securing for limited times to authors and inventors, the exclusive Right to their respective writings and discoveries”. W rezultacie patenty i prawa autorskie znalazły się w gestii Departamentu Stanu. Kwestie praw autorskich były regulowane tylko w niektórych stanach, takich jak Connecticut, New York, Massachusetts, New Jersey od roku 1783 i Virginia oraz Delaware od 1785. Podjęto te sprawy także w *Act of May 31, 1790*. Tam nakazano, aby w celu ochrony swoich praw, dotyczących m.in. map i książek, składać dokumenty (wraz z kopiami strony, a zgodnie z kolejnymi regulacjami całą pracę) w *US District Court*. Ochrona praw autorskich miała przysługiwać autorom przez 12 lat, a w wypadku patentu mogła być odnowiona. Ustawa *Act of April 29, 1802*⁸⁵ rozszerzyła zakres działania tej ustawy także na drukowane ryciny. Z kolei *Act of February 2, 1831* objął ochroną utwory muzyczne. Urzędnicy tego działu byli zobowiązani przynajmniej raz w roku dostarczyć sekretarzowi listę potwierdzeń praw autorskich wraz z kopiami książek i utworów dla przechowywania ich w Departamencie Stanu (*DoS*) *The Act of February 5, 1859* nakazał aby wszystkie „books, maps, charts, and other publications of every nature whatever” składane w departamencie zostały przekazane do *Department of Interior*. Odtąd ta sfera wyłączona została z kompetencji Departamentu Stanu⁸⁶. To pozostało w rękach *Department of Interior* do czasu wejścia w życie *Act of July 8, 1870*, gdy przekazano to pod kontrolę *the Library of Congress*⁸⁷.

D. Cenzus

2 sekcja I art. konstytucji nakazuje liczenie obywateli USA trzy lata po pierwszym zebraniu się Kongresu i w wyniku ustawy *Act of March 1, 1790*⁸⁸ pierwszy cenzus został nakazany. Spis prowadzili szeryfowie federalni od pierwszego poniedziałku sierpnia przez 9 miesięcy. Dokumentację spisową otrzymał prezydent, który przekazał ją Kongresowi, a ten nakazał jej wydrukowanie pod nadzorem Sekretarza Stanu. Pierwszy cenzus został przyjęty 24 października 1791 roku i wydrukowany w roku następnym⁸⁹. Władza Sekretarza Stanu w zakresie nadzorowania obiegu dokumentów zbieranych w czasie cenzusu została wzmocniona w ustawie z 28 lutego 1800 roku nakazującej kolejny cenzus⁹⁰. Dodajmy, że pierwszy cenzus zawierał sześć prostych pytań: „nazwisko głowy rodzi-

⁸⁵ 2 Stat., 171.

⁸⁶ 11 Stat., 380.

⁸⁷ 16 Stat., 212, patrz G.H. Stuart, *The Department...*, s. 22.

⁸⁸ 1 Stat., 101.

⁸⁹ G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, s. 127, podaje tytuły publikowanych przez Department of State danych z kolejnych cenzusów (1790–1840) wraz z kosztami tych operacji. Tytuł pierwszego raportu *Return of the whole number of persons within the several district of the United States*, (s. 52), a cała operacja przeprowadzenia cenzusu kosztowała 44 377,18 \$. W roku 1840 były to już cztery tomy o różnych tytułach po mniej więcej 400 stron, a koszt operacji wyniósł 844 370,95 \$.

⁹⁰ 2 Stat., 11.

ny”, „wolni biali mężczyźni od 16 roku w górę, wliczając w to głowy rodziny”, „wolne białe kobiety, wliczając w to głowy rodziny”, „inne białe osoby”, „niewolnicy”. W spisie z roku 1800 było już 14 kategorii z podziałem na grupy wiekowe, z wyłączeniem oczywiście Indian. Z kolei w spisie z roku 1810 zbierano już dane o przemyśle z podziałem na różne jego grupy. Każdy cenzus różnił się od poprzedniego liczbą i charakterem kategorii badanych. W roku 1840 dodano np. *colleges* i uniwersytety oraz liczbę studentów.

*Act of May 23, 1850*⁹¹ przekazał sprawy cenzusu do *Department of Interior*, w którego kompetencjach pozostawało to do 1 lipca 1903 roku, gdy przejął to *Department of Commerce and Labour*, a potem *Department of Commerce*.

Departament Stanu angażowany był także w kwestie związane z **prawem łaski**. To wiąże się z funkcjonowaniem urzędu *Attorney General*, który został ustanowiony już 24 września 1789 roku, lecz działał on bez wsparcia własnego departamentu. W rezultacie pełniący funkcję prokuratora generalnego wykorzystywał swoje prywatne biuro prawnicze, choć korzystał także z pomieszczeń w... Departamencie Stanu aż do roku 1818, gdy Kongres przyznał mu siedzibę. Tam docierały dokumenty zawierające wnioski o prawo łaski. Czasem także sędziowie z własnej woli pisali do Sekretarza Stanu, np. proponując udzielenie aktu łaski przez prezydenta. W roku 1850 ograniczono udział Departamentu Stanu w odniesieniu do prawa łaski, zwiększając w tej kwestii rolę Prokuratora Generalnego. Dopiero utworzenie w 1870 roku Departamentu Sprawiedliwości spowodowało, że pojawiły się możliwości innego uregulowania owych zagadnień merytorycznych i proceduralnych⁹². Szeryfowie i prokuratorzy zaprzestali kontaktowania się z Sekretarzem Stanu w tych kwestiach. Ostateczne wyłączenie tych spraw z rąk sekretarza stało się faktem w dniu 16 lipca 1893 roku, gdy prezydent Cleveland w swym zarządzeniu wykonawczym przeniósł kwestie dotyczące prawa łaski do tej pory znajdujące się w rękach Departamentu Stanu do Departamentu Sprawiedliwości.

Inne pole działalności Departamentu Stanu to zagadnienia związane z **władzą nad terytoriami**. Istniejące od roku 1787 (którego status potwierdzono 7 sierpnia 1789 roku) *The Territory of the United States Northwest of the River Ohio*, a potem *The Territory of the US Southwest of the River of Ohio* zostały oddane w pewnym stopniu pod władanie Sekretarza Stanu. Ten działający w imieniu prezydenta, „...was the fountain head to whom the territorial officers were responsible and he directed their conduct”⁹³. Dopiero *Act of March 1, 1873* stwierdzał, że władza ustanowiona przez prawo czy zwyczaj, którą w stosunku do terytoriów sprawował Sekretarz Stanu, przechodzi na *Secretary of Interior*.

Podobne uprawnienia, choć w mniejszym zakresie, sprawował Sekretarz Stanu **wobec Porto Rico**, od kiedy ta wyspa po wojnie z Hiszpanią z 1898 roku znalazła się we władaniu USA. Wyspa najpierw była okupowana przez armię, a więc podlegała Departamentowi Wojny. Od wejścia w życie *Act of April 12, 1900* utworzono władzę cywilną, a gubernator i kierujący sprawami tych ziem mieli składać raporty prezydentowi za pośrednictwem Sekretarza Stanu. Gubernator porozumiewał się także z innymi departamentami za pośrednictwem Departamentu Stanu. Ponieważ dalej istniały wątpliwości, kto miał ten nadzór sprawować, sprawę wyjaśniła ustawa *Act of July 15, 1909* wprowa-

⁹¹ 9 Stat., 428.

⁹² O tym szerzej patrz: P. Laidler, *Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych. Konflikt kompetencji*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2004.

⁹³ G. Hunt, *The Department...*, s. 135.

dzająca zasadę, że raporty mają być przesyłane do departamentu, który prezydent uzna za właściwy. Wydane tego samego dnia zarządzenie wykonawcze prezydenta wyznaczyło *War Department* do zajmowania się tą wyspą.

Sprawy **sprzedaży ziem publicznych** znajdowały się w całości w kompetencjach Departamentu Skarbu, ale zgodnie z *Act of May 18, 1796*⁹⁴ (sekcja 7) Sekretarz Stanu miał kontrasygnować umowę i zarejestrować w swoim urzędzie. Tę funkcję Departamentu Stanu wykonywał do wejścia w życie *Act of April 25, 1812*⁹⁵, gdy sprawy te przeszły w ręce *General Land Office*, będącego częścią Departamentu Skarbu.

Były też inne mniej istotne funkcje dziś pełnione przez Departament Skarbu, którymi w pierwszej połowie XIX wieku zajmował się Departament Stanu, takie jak np. **obowiązek zbierania przez Departament Stanu list pasażerów ze wszystkich statków**. To wynikało z wielu ustaw, począwszy od sekcji 4 *Act of March 2, 1819* i trwało do *Act of May 7, 1874*⁹⁶, kończącej zajmowanie się tymi sprawami przez Departament Stanu.

Były też zadania związane ze sprawami emigracyjnymi. *Act of July 4, 1864*⁹⁷ miał za zadanie ułatwić migracje do USA, a jego pierwsza sekcja głosiła, że prezydent powinien mianować *commissioner of emigration*, podległego Sekretarzowi Stanu. Prezydent uczynił to prawie natychmiast, mianując pierwszego komisarza – Jamesa Browna z New Yorku. To biuro działało niedługo, gdyż *Act of March 30, 1868*⁹⁸ zlikwidował je. Dopiero *Act of March 3, 1891* je przywrócił, ale już pod władaniem Departamentu Skarbu, następnie Departamentu Handlu i Pracy (*Department of Commerce and Labour*), a wreszcie Departamentu Pracy (*Department of Labour*).

Od czasu *Act of March 2, 1799*⁹⁹ Sekretarz Stanu był zobowiązany **składać raport Kongresowi 10 dni po otwarciu sesji o sumach zebranych przez kolektorów w USA i od różnych agentów za granicami USA, jak i o przymusowym wcielaniu do własnej marynarki (*impressment*) amerykańskich żeglarzy**. Ta ostatnia funkcja zanikła po roku 1812.

E. Publikowanie *Biennial Register*

Inna funkcja to wprowadzony w roku 1816 obowiązek publikowania *Biennial Register or Blue Book*¹⁰⁰, który miał zawierać spis urzędników i agentów cywilnych, wojskowych i marynarki w służbie USA do końca września roku powołania nowego Kongresu. To miało być wydrukowane w 500 kopiach przez Sekretarza Stanu w styczniu roku zebrań nowego Kongresu. Ta reguła została zmieniona wspólną rezolucją z 14 lipca 1832 roku¹⁰¹, zwiększającą zakres tego, co miało być wydrukowane, o listę aktów prawnych.

⁹⁴ 1 Stat., 468.

⁹⁵ 2 Stat., 716.

⁹⁶ 18 Stat., 42; G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, s. 141.

⁹⁷ 13 Stat., 385.

⁹⁸ 15 Stat., 58.

⁹⁹ G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, s. 142.

¹⁰⁰ 3 Stat., 342.

¹⁰¹ 3 Stat., 342.

Ostatecznie *Act of February 20, 1861*¹⁰² przeniósł obowiązek drukowania tych dokumentów na *Department of Interior*.

F. Publikowanie sprawozdań *Commercial Relations of the United States*

Kolejna funkcja to wydawanie przez Departament Stanu corocznie (na mocy ustawy *Act of August 18, 1856*¹⁰³) sprawozdania *Commercial Relations of the United States*, gdzie znajdowały się roczne raporty konsulów dotyczące handlu. Praktyka ta była kontynuowana do roku 1903, gdy *Bureau of Foreign Commerce of the DoS* zostało przeniesione do *Department of Commerce and Labor*, a ostatecznie w 1913 roku do *Department of Commerce*.

G. Wydawanie listów kaperskich dla okrętów walczących po stronie USA

W czasie wojny departament wykonywał też inne funkcje wynikające z konstytucyjnego zapisu w art. I, sekcji 8. „It related to the issuing of letters of marque and reprisal to private armed vessels commissioned to cruise against the enemies of the United States”¹⁰⁴. Konflikt z Francją w marcu 1798 roku wywołał tu potrzebę sprecyzowania i Kongres za pośrednictwem *Act of July 9, 1798* upoważnił prezydenta

„...to grant to owners of privateers special commissions under the seal of the United States, with license for capturing armed French vessels, and to prescribe such rules as seemed proper, the commissions being revocable by him. Each applicant for a commission was required to deliver or send to the Secretary of State a description of his vessel, the names of the owners, and officers, and the number of her crew”¹⁰⁵.

Wojna z Trypolisem z 1802 roku czy następnie z Wielką Brytanią z 1812, czy też z Algierią z 1815 dostarczyła okazji do stosowania w praktyce tych zapisów.

H. Udział w wyborach prezydenckich

Literatura określa to jako „occasional duties of the Department of State”. Mowa tu o udziale w wyborach przez ocenę rezultatów wyborów. Nie ma tam wprawdzie żadnego odniesienia umożliwiającego władzy wykonawczej jakikolwiek udział w wyborach – w procesie liczenia głosów i przekazaniu ich prezydentowi Senatu ona nie uczestniczy. Nie zmieniła tego także XII poprawka z 1804 roku. Jednak *Act of March 1, 1792*

¹⁰² 12 Stat., 141.

¹⁰³ 11 Stat., 60.

¹⁰⁴ G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, s. 152.

¹⁰⁵ G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, s. 153.

przewidział udział Departamentu Stanu w tym procesie¹⁰⁶. Departament Stanu miał być włączony w proces uzyskiwania głosów elektorskich ze stanów w sytuacji, gdy normalne procedury przekazywania danych szwankowały lub nieobecny byłby prezydent Senatu. Drobnymi korektami dokonały tu ustawy: *Act of March 26, 1804*¹⁰⁷, *Act of January 23, 1845*¹⁰⁸, *Act of October, 1888*¹⁰⁹, *Act of February 3, 1887*¹¹⁰.

I. Funkcje związane ze sprawowaniem urzędu prezydenta

Kolejne uprawnienie dotyczy urzędu prezydenta, a reguluje to także *Act of March 1, 1792*. Sekretarz Stanu ma obowiązek poinformowania egzekutyw stanowych, gdy prezydent i wiceprezydent nie mogą sprawować urzędu, a następnie powinien podjąć określone czynności prowadzące do wyłonienia prezydenta. Taka sytuacja nigdy nie zaistniała. W tej kwestii ustawa stwierdzała także, iż w wypadku niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta i wiceprezydenta właśnie Sekretarz Stanu ma być o tym pisemnie poinformowany. Raz to zadziało, gdy w roku 1832 John C. Calhoun zrezygnował z urzędu wiceprezydenta. *Act of January 19, 1886*¹¹¹ ustalił zasady sukcesji, dając Sekretarzowi Stanu w hierarchii miejsce trzecie – po prezydencie i wiceprezydencie.

J. Funkcje związane z wprowadzaniem poprawek do konstytucji

Inna kwestia to zadania Departamentu Stanu w związku z poprawkami do konstytucji. Już przy uchwalaniu pierwszych poprawek (z 12 przyjęto 10) utworzony właśnie Departament Stanu był tym, do którego trafiały projekty, jak i uchwalone akty przekazywane między prezydentem a *Speaker of the House* i *President of Senate* oraz stanami. Choć w uchwalaniu poprawek prezydent i egzekutywa nie odgrywają żadnej roli, jednak uznano prawie od początku, że ta procedura mieści się w granicach aktu „An Act to provide for the safe keeping of the Acts, Records and Seal, of the United States”¹¹². Prezydent prowadził więc w tych sprawach korespondencję za pośrednictwem Departamentu Stanu. Ten stał się główną instytucją uczestniczącą w obiegu dokumentów dotyczących poprawek.

K. Udział w międzynarodowych wystawach

Całkiem mała aktywność dotyczyła takich międzynarodowych przedsięwzięć, jak choćby wystawy światowe, np. *Centennial Exhibition of 1876*, *Foreign World's Fair* w Bo-

¹⁰⁶ 1 Stat., 239.

¹⁰⁷ 2 Stat., 295.

¹⁰⁸ 5 Stat., 721.

¹⁰⁹ 25 Stat., 613.

¹¹⁰ 24 Stat., 373.

¹¹¹ 24 Stat., 1.

¹¹² V.V. Meekison, *Non-Foreign Policy Duties of the Department of State*, AFSJ, Jan. 1950, vol. 27, No. 1, s. 17; G. Hunt, *The Department...*, s. 189.

stonie z 1883 roku, czy *Panama-Pacific Exposition in 1915*, gdzie prawo wymagało, by odbywały się one pod auspicjami rządu Stanów Zjednoczonych (*Act of March 3, 1871*). W tych i innych organizowanych na terenie USA wystawach, z racji międzynarodowego ich charakteru, udział Departamentu Stanu jest oczywisty. Departament włączał się także do pracy w związku z konferencjami organizowanymi za granicą, gdzie USA były zaproszone, jak np. *The Paris Universal Exposition of 1878* czy *Paris Exhibition of 1889*.

* * *

Analizy przedstawione w tym rozdziale – z punktu widzenia celów stawianych niniejszej pracy – miały ukazać proces formowania ustrojowych podstaw republiki w czasie konwencji konstytucyjnej. Wtedy bowiem stworzono porządek ustrojowy, gdzie znalazło się miejsce dla Departamentu Stanu. Debaty w czasie konwencji dają jak najlepsze świadectwo o zdolnościach prawotwórczych członków tego zgromadzenia. Stworzono konstytucję z silną pozycją prezydenta, który miał prawo korzystać z pomocy szefów departamentów. Pierwszym powołanym stał się Sekretarz Stanu kierujący Departamentem Stanu. Temu organowi administracji federalnej powierzono ważne zadania dotyczące sfery kontaktów ze światem zewnętrznym, a także spraw wewnętrznych kraju. Ten proces tworzenia departamentu i zasad jego funkcjonowania odbywał się w czasie, gdy następowało wiele ważnych wydarzeń w historii USA. Zaznaczyły się różnice regionalne, powiększało się terytorium, kształtowano stosunki z wieloma państwami, a wreszcie Kongres tworzył prawo w wielu dziedzinach. Powstający młody departament nie miał komfortu wypracowywania swojego modelu działania bez związku z tym, co działo się wokół, ale był częścią tworzonej struktury władzy federalnej młodej republiki i analiza jego rozwoju daje okazję do poznania procesu państwowotwórczego i formowania metod działania państwa w sferze polityki zagranicznej.

III

FUNKCJONOWANIE DEPARTAMENTU STANU W POLITYCE USA, 1789–1829

III. 1. ORGANIZOWANIE DEPARTAMENTU STANU I SŁUŻBY KONSULARNEJ ORAZ DYPLMATYCZNEJ W OKRESIE RZĄDÓW FEDERALISTÓW

Tworzenie Departamentu Stanu na podstawie nowej konstytucji przebiegało dość szybko jednak jeszcze przez pewien czas prezydent Washington miał do dyspozycji powstały jeszcze na podstawie Artykułów Konfederacji *Department of Foreign Affairs*. Ciągłość działania struktur stworzonych do zajmowania się polityką zagraniczną państwa została zachowana.

Nowa ustawa tworząca Departament Stanu wywołała potrzebę powołania Sekretarza Stanu. Wybór prezydenta padł na **Thomasa Jeffersona**, wówczas rezydującego w Paryżu na stanowisku ministra pełnomocnego, gdzie, jak pamiętamy, zastąpił B. Franklina. Wielu się wydawało, że Jay był naturalnym kandydatem na Sekretarza Stanu, zajmując się tymi sprawami skutecznie od 7 maja 1784 roku, ale ten wolał zostać Prezesem Sądu Najwyższego (*Chief Justice*). Jednak z praktycznych względów Washington zwrócił się do Jaya, aby nadal czasowo kierował sprawami zagranicznymi jako Sekretarz Stanu. Ten, do tej pory podległy Kongresowi Kontynentalnemu, teraz pełnił obowiązki szefa instytucji jednoznacznie ulokowanej we władzy wykonawczej, jak to stanowiła nowa konstytucja. Jay nawet wówczas nazywał siebie w korespondencji „The Secretary of the United States for the Department of Foreign Affairs, under the former Congress”. Wykonywał tę funkcję do objęcia urzędu przez Jeffersona w dniu 26 września 1789 roku¹. Tego dnia Jefferson został powołany na Sekretarza Stanu, a Jay na Prezesa Sądu Najwyższego. Jednak w związku z tym, że Jefferson faktycznie nie przejął jeszcze tego urzędu, Jay nadal sprawował tę funkcję. Sprawy dotyczące kierownictwa zostały dopięte ostatecznie, gdy Jefferson 14 lutego 1790 roku odpisał wywierającemu nań presję Washingtonowi, że przyjmuje ten urząd, co faktycznie niedługo, bo 22 marca 1790 roku, nastąpiło². 17 czerwca 1790 roku Jefferson przekazał Sekretarzowi Skarbu ocenę doty-

¹ Lancetti podaje, że Washington wypuścił plotkę o przejęciu tej funkcji przez Jeffersona zanim ten otrzymał oficjalnie list od prezydenta. Patrz F. Lancetti, *Reluctant First Secretary*, FSJ, July/Aug. 1981.

² G. Hunt, *The Department...*, s. 77–78 tekst tego listu; G.H. Stuart, *The Department of State. A History of Its Organization, Procedure, and Personnel*, The MacMillan Co., New York 1949, s. 16; M.M. Huthinson, *The Early Years of the State Department*, AFSJ, April 1946, vol. 23, No. 4, podaje, że otrzymał on 3500 \$; S. Edward Connors, *Jefferson in France 1789*, FSJ, July/Sep. 1989.

czącą wydatków Departamentu Stanu na rok 1790, wskazując, że zatrudnia osiem osób, w tym Sekretarza Stanu, czterech urzędników (w tym jeden to *Chief Clerk*), jednego tłumacza francuskiego i dwóch posłańców³.

Wybór Jeffersona, polityka o olbrzymim autorytecie i pozycji politycznej, stwarzał szansę odegrania przez niego i departament roli ważnego elementu władzy wykonawczej. Jefferson politycznie należał do zwolenników innej koncepcji kształtowania ustroju i rozwoju państwa niż prezydent, ale nie przeszkodziło mu to w działaniu dla dobra tej prezydentury. W najbliższych miesiącach jego poglądy znane powszechnie były wprost symbolicznym wyrazem koncepcji republikańskiej i przeciwstawiano je postawie Washingtona i Hamiltona uosabiających obóz federalistów. Ta różnica poglądów nie wywarła wpływu na rozwój departamentu, jednak miało to wielkie znaczenie dla ewolucji systemu politycznego. Wprowadzenie do życia politycznego różniących się politycznie frakcji (potem partii) już na początku istnienia USA uwikłało mianowanie na stanowiska w tym i innych departamentach w motywacje polityczne. Czas bezpartyjnych nominacji mijał, jeżeli w ogóle zdążył kiedykolwiek zaistnieć, nad czym bolał w swych końcowych wypowiedziach Washington. W swoim testamencie politycznym, wygłoszonym 17 września 1796 roku, gdy zdecydował się po dwóch kadencjach zakończyć karierę polityczną, zdecydowanie apelował na rzecz jedności narodu i sprzeciwiał się podziałom regionalnym oraz partyjnym i frakcyjnym. W sprawach zagranicznych zdecydowanie zalecał odsunięcie się od sporów europejskich oraz opierania polityki na trwałych sojuszach z tamtejszymi państwami. Stało się to podstawą amerykańskiej polityki zagranicznej na prawie dwa wieki.

Jefferson podjął się zadania przystosowania struktury Departamentu Stanu do zadań typowych dla *Foreign Office* i *Home Office*, jeżeli użyć terminologii brytyjskiej. Jednak sposób tworzenia Departamentu Stanu wskazuje na silne oparcie się na doświadczeniu amerykańskim. Dokonywało się to po wielkiej debacie konstytucyjnej i uchwaleniu konstytucji, która stworzyła silną pozycję jednoosobowego szefa egzekutywy, mającego prawo do korzystania z rady i wsparcia szefów departamentów. Wprawdzie model ustrojowy zawarty w Artykułach Konfederacji został krytycznie oceniony i zastąpiono go nową konstytucją, ale już w tamtym systemie stworzono strukturę wykonawczą, która zajmować się miała sprawami zagranicznymi, tj. *Department of Foreign Affairs*. Był on, jak wiemy, kolejną mutacją instytucji tworzonych do zajmowania tymi sprawami, począwszy od *Committee of Secret Correspondence*.

Utworzenie nowej konstytucyjnej podstawy prawnej do powołania organów egzekutywy, a następnie szybkie utworzenie Departamentu Stanu jest potwierdzeniem zrozumienia przez ówczesne elity polityczne wagi i przydatności tego typu instytucji dla nowego państwa. Można z pewną przesadą powiedzieć, że konstytucje się zmieniały (1777, 1787), a proces doskonalenia się instytucji administrującej sprawami zagranicznymi następował z uderzającą logiką i wykorzystaniem własnego doświadczenia. Utworzenie departamentu do zajmowania się sprawami zagranicznymi było wynikiem pozytywnej *per saldo* oceny istnienia wcześniej różnego rodzaju instytucji zajmujących się sprawami zagranicznymi. Jednocześnie jednak – dla równowagi – warto wypowiedzieć i taki osąd, że utworzenie *Department of State* i obarczenie go wieloma zadaniami

³ T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 71.

dotyczącymi spraw wewnętrznych dowodzi ograniczonego szacunku dla problemów międzynarodowych, które potraktowano jako jedno z wielu zadań państwa na równi z... wydawaniem patentów na wynalazki czy zasadami pieczętowania dokumentów Wielką Pieczęcią, czy też publikowaniem dokumentów. Nowe państwo musiało się zorganizować w odniesieniu do wielu kwestii, czasem bardzo prozaicznych, a wartość spraw zagranicznych w czasie pokoju nie wydawała się zbyt wielka. Departament Stanu musiał zasłużyć na pozycję, jaką mu dawał fakt bycia pierwszym powołanym na mocy nowej konstytucji. Walnie do tego przyczynili się pierwsi sekretarze, z których część została prezydentami, jak i zwiększająca się świadomość Amerykanów współzależności losów USA i świata zewnętrznego.

Od powołania urzędu Sekretarza Stanu pojawia się problem zdefiniowania jego pozycji w modelu ustrojowym ukształtowanym przez konstytucję. Ma on wymiar teoretyczny, jak i praktyczny, w którym interpretacja prawa miała podstawowe znaczenie. Kwestia ta stanowi przedmiot refleksji w całej pracy, gdyż w każdej administracji będzie to definiowane w nowy sposób. Pozycja Sekretarza Stanu wobec prezydenta i innych organów władzy nie wynika wprost z zapisów prawa. Zależy od wpływu na prezydenta, od zdolności przekonania prezydenta do swoich koncepcji, od przekonania prezydenta, że Sekretarz Stanu jest jego głównym doradcą w sprawach polityki zagranicznej. Sekretarz miał, jak to szybko zauważono, obok prezydenta działać na rzecz ochrony spraw państwa za granicą oraz przekonywać do tej polityki obywateli.

Ta wysoka pozycja ukształtowała się już od czasu, gdy Washington – powierzając ten urząd Jeffersonowi – nazwał go wprost ważniejszym od Sekretarza Skarbu. Dawał temu zresztą wyraz wielokrotnie. Sekretarze Stanu byli świadomi swej roli jako drudzy po wiceprezydencie, a przed innymi sekretarzami, co widoczne było w praktycznym działaniu, jak i w protokole. Ta pozycja została formalnie potwierdzona przez *Act of January 19, 1886*, ustanawiający zasady sukcesji. Czynił on sekretarza drugim po wiceprezydencie w kolejności obejmowania urzędu prezydenta. Nawet wtedy, gdy kolejna ustawa z 18 lipca 1947 roku – *The Presidential Succession Act of 1947*, ulokowała *Speaker of the House* i *President pro tempore* Senatu przed Sekretarzem Stanu, zachował on swą rolę pierwszego z szefów departamentów⁴. Pozycja sekretarza zależała od wielu czynników, ale realnie musiał on ją sobie wywalczyć. Wiele zależało od cech osobowych, charakteru tych dwóch polityków (tj. prezydenta i jego sekretarza) oraz postawy innych członków gabinetu walczących o przysłowiowe „miejsce w stadzie”.

W kwestii pozycji Sekretarza Stanu warto przywołać wypowiedź senatora Spoonera z debaty z 6 lutego 1906 roku, gdy powiedział:

„On [Departament Stanu – A.M.] jest departamentem, nad którym od początku Senat nigdy nie rozciągnął władzy ani kontroli poza kwestiami ściśle zdefiniowanymi przez prawo, dotyczącymi obowiązków i niezwiązanymi z zajmowaniem się sprawami zagranicznymi. My [Senat – A.M.] nakazujemy innym głowom departamentów przekazywanie Senatowi określonych dokumentów lub informacji. Nie kierujemy jednak poleceń do Sekretarza Stanu ani nie kierujemy doń żądań. Czynimy to wobec realnego szefa departamentu, tj. Prezydenta Stanów Zjednoczonych i z szacunku dodajemy tam warunkowy zwrot »jeżeli wg jego oceny nie jest to sprzeczne z interesem publicznym«. Dalecy jesteśmy jednak od traktowania urzędu Se-

⁴ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, NY Praeger, 1962, s. 19.

kreterza Stanu w kwestiach dotyczących jego uprawnień zdefiniowanych przez prawo jako niezwiązanych ze sprawami zagranicznymi”⁵.

Relacje Sekretarza Stanu z Kongresem w USA są mniej bezpośrednie niż w państwach o ustroju parlamentarnym. Kongres kieruje swe rekomendacje do prezydenta jako szefa egzekutywy. Wiele zależy od jego osobistych stosunków z Kongresem, w tym głównie z senacką Komisją Spraw Zagranicznych. Tu przywoływany jest często fakt opisany w diariuszu Johna Quincy Adamsa, który cytuje uwagę Crawforda w tak znamiennej sprawie. Otóż Washington był pierwszym i ostatnim, który skierował wstępny projekt traktatu właśnie negocjowanego do Senatu, a ten nakazał mu zmienić pewne fragmenty. Oburzony tym wyszedł i miał powiedzieć, że „would be damned if he ever went again”⁶. Od tego czasu traktaty negocjuje władza wykonawcza, uzyskuje podpisy stron, przekazując następnie dokumenty do akceptacji Senatowi.

Thomas Jefferson, zaczął wdrażać procedury wynikające z zapisów nowej konstytucji, np. w kwestii relacji z Senatem w procesie ratyfikowania traktatów, mianowania urzędników i budowania struktury tej instytucji. Stanowisko Sekretarza Stanu – szefa pierwszego departamentu federalnego dawało mu ponadto szczególne prawa przejmowania funkcji *Acting President*, co kilkakrotnie nastąpiło.

Konstytucja stworzyła prawną podstawę istnienia służby zagranicznej, wyposażając prezydenta w prawo mianowania, za radą i zgodą Senatu „Ambassadors, other public Ministers, and Consuls”. Dodajmy, że żaden ambasador nie został mianowany przez ponad wiek, po części dlatego, że posłowie i *charge d'affaires* byli mniej kosztowni, a częściowo dlatego, że ambasadorów mianowały europejskie monarchie i uważano w USA, że byłoby niestosowne, aby tę praktykę stosowała nowa republika. Liczba placówek dyplomatycznych za granicą systematycznie rosła. Od dwóch w roku 1790, do sześciu w 1800 i do siedmiu w 1820. W roku 1830 było to już 15 krajów, a w 1850 – 27, natomiast 41 w 1890⁷. W roku 1791 Washington mianował Gouverneura Morrisa na posła (minister rezzydent) w Paryżu, Thomasa Pinckneya na posła w Londynie, a Williama Shorta – w Hadze. W tym ostatnim wypadku nie odbyło się bez problemów, gdyż komisja senacka przez pewien czas prezentowała stanowisko, że nie jest uzasadnione posia-

⁵ „It (the State Department) is a department which from the beginning the Senate has never assumed the right to direct or control, except as to clearly defined matters relating to duties imposed by statute and not connected with the conduct of foreign relations. We *direct* all the other heads of departments to transmit to the Senate designated papers or information. We do not address directions to the Secretary of State nor do we direct requests, even to the Secretary of State. We direct requests to the real head of that department, the President of the United States, and, as a matter of courtesy, we add the qualifying words, »if in his judgment not incompatible with the public interest«. We are next to consider the office of Secretary of State with respect to those duties are »imposed by statute and not connected with the conduct of foreign relations«. Cyt. za: *Annual Report of the American Historical Association for the Year 1922, In Two Volumes and a Supplemental Volume*, Washington, GPO 1926, vol. I; G. Hunt, *The Genesis of the Office of Secretary of States*, s. 340.

⁶ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, s. 21.

⁷ D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 144; mało kto pamięta, że już 9 stycznia 1801 roku powołano konsula w Manilii, a został nim John Steward Karr z Pensylwanii. Konsulat ten funkcjonował do 22 lipca 1899 roku, gdy ostatni konsul Oscar F. Williams przekazał swoje obowiązki *US Collector of Customs*, gdy Filipiny znalazły się w zależności od USA. Zob. o tym: *Foreign Posts at Home. American Diplomatic and Consular Posts at Places Now Included in the United States and Its Insular Possessions*, part II, AFSJ, Febr. 1925, vol. 2, No. 2.

danie tam stałego przedstawiciela⁸. Od początku prezydent mianował dyplomatycznych sekretarzy dla wspomagania posłów.

W czasie obowiązywania nowej konstytucji służyli w dyplomacji jeszcze ludzie z okresu konfederacji i ich doświadczenie szanowano, wydając im nowe nominacje. W pierwszym okresie stanowiska w tych kilku stolicach obsadzane były przez ludzi wybitnych, polityków z zasługami dla kraju i doświadczeniem dyplomatycznym. W Londynie USA reprezentowali: Thomas Pinckney, Rufus King, James Monroe, William Pinckney, John Quincy Adams, Richard Rush, Albert Gallatin. Jak wiemy z wcześniejszych rozważań, rezydowali tam już od zakończenia wojny przedstawiciele USA. 1 czerwca 1785 roku listy uwierzytelniające złożył jako poseł John Adams⁹. Poselstwo ulokowało się na Grossvenor Square, potem na Hartford Street. W Paryżu zasiadali: Gouverneur Morris, James Monroe, Albert Gallatin, Robert R. Livingston, Joel Barlow. Toczył się stały bój z Kongresem o prawo do otwierania nowych placówek, jak i liczbę pracujących tam sekretarzy¹⁰. Wobec oporu Kongresu placówki w XIX wieku – do reformy sekretarza Williama L. Marcy’ego z roku 1855 i 1856 wspomagały się, zatrudniając nieopłacanych *attaché*, co nie podlegało zatwierdzeniu przez Senat.

Służba konsularna powstawała odrębnie. Jej status został potwierdzony w konstytucji, a formalny status konsulów określił *An Act Concerning Consuls and Viceconsuls* z dnia 14 kwietnia 1792 roku¹¹. Ustawa ta powstała w celu zapewnienia warunków wdrożenia konwencji zawartej między królem Francji i USA, gdzie wprost wymagano wprowadzenia takiej regulacji. Określono tam obowiązki konsula jako dotyczące przede wszystkim opieki nad statkami, obywatelami USA i osobami innych państw związanymi w jakiś sposób z USA, nad majątkiem obywateli USA (w tym zmarłych, w tym wypadku miał także obowiązek ogłoszenia wiadomości o śmierci w gazecie i poinformowania Departamentu Stanu) pozostawionym w ich dystrykcie, współdziałania w realizacji zadań państwa, kontaktowania się z więzieniami, jeśli byłoby to konieczne. Ustalono także, że konsulowie i wicekonsulowie mają prawo do pobierania opłat za wykonywane czynności (za opatrywanie pieczęcią konsula protestów czy deklaracji, które kapitanowie, marynarze, żeglarze, kupcy i inni obywatele USA zdecydują się wystosować, przysługiwały im 2 \$ od czynności; za wzięcie w posiadanie, inwentaryzowanie, przekazywanie

⁸ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 43–44.

⁹ Omówienie mowy z ceremonii składania listów uwierzytelniających w opisie samego Adamsa zob.: Percy R. Broemel, *A History of the Consulate General at London*, AFSJ, May 1941, vol. 18, No. 5; kontynuacja historii konsulatu patrz P.R. Broemel, *A History of the Consulate General at London*, AFSJ, July 1941, vol. 18, No. 7; kontynuacja: P.R. Broemel, *A History of the Consulate General at London*, AFSJ, Aug. 1941, vol. 18, No. 8; kontynuacja: P.R. Broemel, *A History of the Consulate General at London*, AFSJ, Oct. 1941, vol. 18, No. 10; P.R. Broemel, *A History of the Consulate General at London*, AFSJ, Nov. 1941, vol. 18, No. 11.

¹⁰ W.F. Ilchman, *Warren Frederick, Professional Diplomacy in the United States 1779–1939: A study in Administrative History*, Chicago Univ. of Chicago Press 1961, 7.

¹¹ *Act of April 14, 1792*. Tekst ustawy patrz: I Stat. 254 lub *Annals of Congress*, 2nd Congress (1791–1793), s. 1360–1363; tekst zob. także: *Public Statutes at Large of the United States from the Organization of the Government in 1789, to March 1845, Arranged in Chronological Order with References to the Matter of Each Act and to the Subsequent Acts on the Same Subject and the Copious Notes of the Decisions of the Courts of the United States...*, R. Peters Esq. (ed.), vol. I, Charles C. Little and James Brown, Boston 1845, vol. I, s. 254–257. Analiza patrz: E. Plischke, *US Department of State...*, s. 50 i 64; *History of the Consular Regulations*, AFSJ, Jan. 1926, vol. III, No. 1; patrz też: T.H. Lay, *The Foreign...*, s. 10.

pieniędzy itd. opłata w wysokości 5% wartości). Sekcja 9 tej ustawy bardzo przewidująco zawiera następującą klauzulę:

„And be it further enacted, that the specification of certain powers and duties, in his act, to be exercised or performed by the consuls and vice-consuls of the United States, shall not be constructed to the exclusion of others resulting from the nature of their appointments, or any treaty or convention under which they may act”¹².

Kolejne ustawy regulujące sprawy służby konsularnej to: *Act of February 28, 1803*; *Act of April 20, 1818*; *Act of March 1, 1823*¹³ – wszystkie zwiększały uprawnienia konsułów w sprawie wspierania handlu i kontrolowania go. Liczba placówek konsularnych rosła znacznie szybciej niż dyplomatycznych. W roku 1800 były 53 placówki konsularne, w 1820 roku – już 83. Do roku 1830 było już 141 placówek konsularnych (2 konsulaty generalne, 129 konsulatów i 10 agentów handlowych)¹⁴.

Prezydent Washington jeszcze przed uchwaleniem ustawy z 14 kwietnia 1792 roku wysłał wielu konsułów za granicę, widząc ich przydatność do realizacji zadań związanych z działalnością gospodarczą obywateli za granicą i opieki nad nimi samymi¹⁵. Już w połowie roku 1790 mianował pierwszych 16 konsułów i wicekonsułów według różnorodnej procedury w zakresie korzystania z rady Senatu¹⁶. Każdy z konsułów dostawał własną zindywidualizowaną instrukcję.

Listę pierwszych konsułów tworzą następujące nazwiska (co mamy potwierdzone danymi zawartymi w zbiorze kart personalnych *Appointment Section of the Department of State*)¹⁷. I tak, 7 czerwca 1790 roku konsulem mianowany został: Joseph Fenwick z Maryland w Bordeaux; William Knox z Massachusetts w Dublinie, Sylvanus Bourne z Massachusetts w Hiszpanii, tj. obecnie Santo Domingo; James Maury z Wirginii w Liverpoolu; John Marsden Pintard z New York, potomek hugenotów francuskich na Maderze; Fulwar Skipwith¹⁸ z Wirginii na Martynice w Indiach Zachodnich; Burrell Carnes z Massachusetts w Nantes; Nathaniel Barrett z Massachusetts w Rouen. Z kolei 17 czerwca 1790 roku mianowany został: Edward Clark z Massachusetts konsulem

¹² *Public Statutes at Large of the United States from the Organization of the Government in 1789, to March 1845, Arranged in Chronological Order with References to the Matter of Each Act and to the Subsequent Acts on the Same Subject and the Copious Notes of the Decisions of the Courts of the United States...*, s. 257.

¹³ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 60–65.

¹⁴ Najdłużej służbę w tym okresie pełnił Thomas Aspinwall służący w Londynie: 1815–1853.

¹⁵ *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, G.V. Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition, June 1936, US GPO Washington 1936, s. 35; R.E.A. Hackler, *Creating a Life Service. The Role of the Consul Abroad 1789–1924*, FSJ, Sept. 1989.

¹⁶ Kopia oryginału listu prezydenta Washingtona do Senatu z 19 lutego 1793 roku, informująca o powołaniu określonych 8 osób na stanowiska konsularne w konkretnych miejscach, patrz: *Early Appointments to the Consular Service*, AFSJ, April 1926, vol. III, No. 4.

¹⁷ Lista za: A.E. Ingram, *Early American Consular Service Notes* (continued from the April Journal), AFSJ, May 1929, vol. VI, No. 5. Tam także krótkie noty biograficzne i dane z ich kariery. Dane biograficzne kolejnych z tej grupy patrz: A.E. Ingram, *Early American Consular Service Notes* (continued from the May Journal), AFSJ, June 1929, vol. VI, No. 6. Pełna lista 61 konsulatów utworzonych już po wejściu w życie Konstytucji USA, tj. w latach 1790–1799 patrz: Aneks Nr 3 sporządzona za: A.E. Ingram, consul general, *When Was His Consulate First Opened?*, AFSJ, Sept. 1940, vol. 17, No. 9. Lista ta jest nieco inna niż wcześniejsza tego samego autora z 1929 roku. Autor wskazuje jednak na braki w dokumentacji.

¹⁸ Analiza jego aktywności szczególnie w okresie pełnienia funkcji konsula w Paryżu w latach 1794–1808, patrz F. Skipwith; *A Biographical Sketch*, AFSJ, June 1935, vol. XII, No. 6.

w Bilboa w Hiszpanii; John Parish (urodzony w Szkocji, ale rezydujący w Hamburgu) wicekonsulem w Hamburgu; Stephen Etienne Cathalan Jr. (ob. francuski) wicekonsulem w Marsylii; Thomas Auldjo (ob. Brytanii) wicekonsulem w Cowes w Zachodniej Anglii. Wreszcie 22 czerwca 1790 roku mianowano: Sieur De La Motte (ob. Francji) wicekonsulem Havre de Grace we Francji, a 3 sierpnia 1790 roku Joshua Johnson z Maryland został desygnowany na konsula w Londynie, natomiast 5 sierpnia John D. Street z Fayal z Azorów tam został mianowany wicekonsulem. Ci wraz ze wskazanym wcześniej, wyznaczonym w Paryżu, to grono pierwszych szesnastu konsułów w historii USA. Wskazać także należy na istnienie konsulatu w Kantonie już od 10 lutego 1790 roku, gdzie został mianowany mjr Samuel Shaw¹⁹, choć dokumentacja dotycząca jego osoby zawiera tylko późniejsze potwierdzenie tego faktu. Konsulaty były więc w: Kantonie, Bordeaux, Dublinie, Hiszpanoli, Liverpoolu, na Maderze, na Martynice, w Nantes, Rouen, Bilboa, Hamburgu, Marsylii, Coves, Havre de Grace, Londynie i Fayal. W najbliższych latach powstały kolejne konsulaty – w tym w Plymouth i Falmouth od 1792 roku²⁰.

Szybko oczekiwano od nich konkretnych działań. Już 26 sierpnia 1790 roku notą cyrkularną sekretarza Jeffersona polecono wszystkim konsulom składanie raportów co sześć miesięcy o nazwach amerykańskich statków przybywających i odpływających z portów, w których urzędowali²¹. Mieli także od czasu do czasu przysyłać informacje o sprawach politycznych i handlowych mogących interesować USA, w tym informacje o przygotowaniach wojennych. Konsulowie pracowali bez wynagrodzenia, pobierając prowizje od przyjmowanych opłat i z prowadzonych tam własnych interesów. Wspomniana ustawa z 14 kwietnia 1792 roku określiła obowiązki i zadania konsulów, opisując je jak i stwierdzając, że należą do ich kompetencji także inne sprawy, zwyczajowo przypisane konsulom. Najważniejsze zadanie to wspieranie amerykańskiego handlu morskiego. Było tu wiele do zrobienia. USA szybko, z dużą dynamiką włączały się do handlu zagranicznego. W okresie od roku 1790 do 1835 eksport USA zwiększył się z 20 205 156 \$ do 101 189 082 \$. Monitorowano to w konsulatach. System komunikacyjny utrudniał kontaktowanie się z Departamentem Stanu i najczęściej słano raporty raz do roku. Sprawy te ciekawie komentuje tekst konsula generalnego w Paryżu, Davida Baillie z 1813 roku, pt. *On the Origin, Nature, Progress and Influence of Consular Establishments*²². Wskazał tam na działania konsulów, których zakres zdefiniowano w praktyce w traktatach zawartych przez USA z innymi państwami. Na 13 stronach opisał zadania stojące przed konsulami. Te jego uwagi zostały potem ujęte w oficjalnym dokumencie Departamentu Stanu w tzw. *Consular Regulations*. Wskazywano tam na pola zainteresowań konsulów, dotyczące statków, żeglarzy, własności, nieruchomości, paszportów, listów kaperskich i wymiany handlowej. Uzupełniono to spisem opłat konsularnych (*Statement of consular fees, specified in acts of Congress, and established by law*) zawierającym 8 punktów: „1. For the authorization of any act, under the seal of the consulate \$ 2; 2. For a certificate of the discharge of a seamen or marines in a foreign

¹⁹ B.V. Evans, *The First China Hand*, FSJ, May 1983 podaje, że Shaw przyплыł do Chin na statku Empress już w 1784 roku.

²⁰ *Histories of the Consulates at Plymouth and Falmouth*, AFSJ, Oct. 1938, vol. 15, No. 10.

²¹ R.H. Werking, *The Masters Architects: Building the United States Foreign Service, 1890–1913*, Lexington: Univ. Press of Kentucky 1977, s. 2; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 57.

²² *History of the Consular Regulations*, AFSJ, Jan. 1926, vol. III, No. 1.

port \$ 0,50; 3. For the verification of the delivery or landing of merchandise at a port \$ 3; 4. For a certificate of drawback \$ 1,75...”. Czynności wykonywane przez konsula, tj. przygotowanie dokumentu, opatrzenie go pieczęcią i podpisem, wynagradzane było opłatą w wysokości 2 \$. Jak widać, bardzo szybko zdefiniowano zadania konsułów i stworzono system, który – jak już wspomniałem – nie zakładał pobierania pensji przez konsułów. Wynagrodzenie pobierał konsul z opłat świadczonych na rzecz Skarbu Państwa. Ten model w późniejszym czasie został odrzucony jako rodzący zjawiska niegospodarności czy wręcz nadużyć i oszustw.

Już we wrześniu 1789 roku Kongres przyznał fundusze dla departamentu. Jeszcze Jay podjął pierwsze działania organizatorskie, zatrudniając urzędników, tłumacza i posłańców²³. Powierzył Henry’emu Remsenowi Jr. (*Undersecretary of Foreign Affairs* już od 2 marca 1784 roku) sprawy zagraniczne, a Rogerowi Aldenowi (*Deputy Secretary of the Congress*) obowiązki wewnątrz krajowe. Dla uniknięcia konfliktu i sporu o pozycję każdego z nich mianowano ich obu głównymi urzędnikami (*Chief Clerks*) z pensją 800 \$, co zatwierdził Kongres ustawą z 4 czerwca 1790 roku. Ten dualizm urzędniczy nie trwał długo, bowiem 25 lipca Alden zrezygnował i Remsen został jedynym *Chief Clerk*.

Nowy sekretarz Thomas Jefferson, gdy przejął obowiązki, zaczął wdrażać procedury wynikające z zapisów nowej konstytucji, np. w kwestii relacji z Senatem w procesie ratyfikowania traktatów. Mianowanie głównych urzędników przebiegało sprawnie, choć wypomina się mu niefortunne powołanie tłumacza francuskiego Philipa Frenau, wydawcę „National Gazette”, która stała się głównym antyrządowym pismem atakującym Washingtona i Hamiltona (w tym drugim wypadku Jefferson wiele nie oponował, jeżeli nawet niekoniecznie przychylnie patrzył na słowa krytyki wobec swojego antagonisty).

Wykonując swą może niezbyt chcianą funkcję, Jefferson bronił się przed wymierzonymi weń intrygami Hamiltona. Działal jednak na rzecz zapewnienia państwu właściwej reprezentacji za granicą. To Jeffersonowi wypadło mianować pierwszych przedstawicieli USA we Francji, Wielkiej Brytanii, Niderlandach, Portugalii i Hiszpanii. Pierwszym przedstawicielem dyplomatycznym mianowanym po uchwaleniu nowej konstytucji był William Carmichael, który został *charge d'affaires* w Hiszpanii, oraz William Short, *charge d'affaires* we Francji, których mianowano 20 kwietnia 1790 roku²⁴. Wówczas w USA był nieoficjalny agent z Wielkiej Brytanii i trzech akredytowanych przedstawicieli z Francji, Niderlandów oraz Hiszpanii. Pierwszym posłem USA mianowanym przez Washingtona został w roku 1791 David Humphreys, wysłany do Portugalii. Potem do Londynu wysłał w roku 1792 (do 1796) Thomasa Pinckneya z Charleston, gdzie nie było posła od wyjazdu Johna Adamsa w roku 1788, natomiast Wielka Brytania przysłała swego pierwszego posła w osobie George’a Hammonda²⁵.

²³ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 20, podaje, że było sześć, takich jak: Sekretarz Stanu, czterech urzędników, jeden tłumacz z francuskiego i dwóch posłańców; tak też podaje T.H. Lay, *The Foreign Service of the United States*, s. 71, opierając się na pracy: G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, s. 95, podaje, że *Act of June 4, 1790* dał sekretarzowi prawo zatrudnienia dwóch urzędników z płacą po 800 \$.

²⁴ *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, G.V. Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936, s. 8.

²⁵ B. Wilson, *America's Ambassadors to England, 1785–1928; a narrative of Anglo-American diplomatic relations*, Freeport, NY, Books for Libraries Press 1969, rozdz. I, s. 3–18. Kolejne rozdziały zawierają relacje poszczególnych przedstawicieli UK.

Z osobą Thomasa Pinckneya wiąże się początek funkcjonowania instytucji specjalnych wysłanników prezydenta. Pinckney doświadczył tego, że mimo skutecznego działania, został w praktyce odsunięty w cień, gdy pojechał tam jako specjalny wysłannik John Jay. Jego wyjazd związany był z kolejną fazą konfliktu angielsko-francuskiego i pogorszeniem stosunków. Gdy bowiem 1 lutego 1793 roku Francja wypowiedziała wojnę Wielkiej Brytanii, oba te państwa zabiegały o względy lub neutralność USA. W takich okolicznościach prezes Sądu Najwyższego i przyjaciel Anglii John Jay został w roku 1794 wysłany do Londynu, aby działać na rzecz obrony dobrych stosunków tych państw, narażonych przez *impressment* i naruszanie terytorium amerykańskiego. Jay w tym zakresie działał energicznie, mając poczucie swej specjalnej misji, i zdominował Pinckneya. Odtąd będzie to częste działanie w dyplomacji amerykańskiej, kiedy to posługiwano się wysłannikami prezydenta. Jay w rezultacie doprowadził do podpisania 19 listopada 1794 roku traktatu z Wielką Brytanią, m.in. zakończyło to stosowanie praktyk *impressments*. Traktat ten oburzył Francuzów, widzących w tym naruszenie porozumienia z Francją. Wywołał też wielki atak na Jaya w USA, którego miano za zdrajcę, i całe lata musiał czekać na należne mu uznanie.

Wspominany wyżej Thomas Pinckney w tym czasie był także posłem w Hiszpanii (w latach 1794–1795) i odniósł tam sukces, podpisując 27 października 1795 roku z Hiszpanią tzw. *Treaty of San Lorenzo El Real* (zwany także *Pinckney's Treaty*), gdzie USA uzyskały koncesje w sprawie nawigacji na Mississippi i na wschód od rzeki oraz dostęp do Nowego Orleanu. To ułatwiło ekspansję Amerykanów na zachód.

Do Paryża pojechał natomiast Gouverneur Morris i jemu wypadło oglądać rewolucję w tym kraju. Zaangażował się w pomoc dla osób uciekających z Francji i jako jeden z dyplomatów obcych trwał na swym stanowisku²⁶. Został jednak uznany za *persona non grata* chwilę po tym, jak Amerykanie okrzyknęli takim rezydującego w USA obywatela Francji Edmunda Geneta. Po Morrisie Washington wysłał do Paryża swego zagorzałego krytyka z Senatu Jamesa Monroego. Ten pełnił funkcję do roku 1796, z trudem radząc sobie z prawie niemożliwymi do pogodzenia sprzecznymi kierunkami polityki, tj. realizacją traktatu Wielka Brytania – USA i próbą utrzymania poprawnych stosunków z Francją.

Jeffersonowi także wypadło się zmierzyć ze zmianą polityki USA, gdy odmówiono praktycznego poparcia zrewolucjonizowanej Francji (formalnie traktat z roku 1778 nadal obowiązywał!), a Washington ogłosił w roku 1793 Deklarację o Neutralności. To ważny akt, do którego idei sięgać będą inni prezydenci starając się, aby konflikty europejskie nie godziły w interesy amerykańskie. Przekonanie, że możliwe jest zachowanie neutralności wobec wielkich konfliktów, towarzyszyło polityce amerykańskiej aż do XX wieku.

Wpływ na możliwości działania Jeffersona miało i to, że zaostrzył się spór z Hamiltonem dotyczący pozycji rządu federalnego, jak i stosunku do Francji oraz Wielkiej Brytanii. Washington łagodził tarcia, ale wybuchały z nową siłą podsypane serią artykułów Freneau w „National Gazette” i Hamiltona w „Gazette of the United States”. Jefferson nienawidził Anglii i był rzecznikiem współdziałania z Francją, Hamilton z kolei niechętny był wobec rewolucyjnej Francji i zajmował stanowisko probrytyjskie. Obaj po-

²⁶ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 38–39.

litycy w pisemnych opiniach dla prezydenta prezentowali odmienną postawę. Jefferson deklaratywnie wyraził wolę rezygnacji po zakończeniu kadencji, co zawarł w liście do Washingtona z 23 maja 1792 roku. Dramatyczne wydarzenia we Francji, w tym ścięcie króla, powstrzymały go od tego. Na dodatek ta sytuacja stała się okazją do wypowiedzania się w sprawie uznania nowych republikańskich władz Francji. W liście do Gouverneura Morrisa Jefferson napisał wprost, że Ameryka nie może odmówić innym narodom prawa do własnej formy rządu oraz dokonywania jej zmiany – wola narodu jest tu decydująca²⁷.

Sprawa się skomplikowała, gdy w kwietniu 1793 roku do USA dotarła wiadomość, że Francja znalazła się w stanie wojny z Anglią i Hiszpanią. USA były przez traktat z roku 1778 związane sojuszem z Francją. Washington uzyskał generalną akceptację idei neutralności, ale wskutek oporu Jeffersona nadano takiej postawie łagodną formę deklaracji. Jefferson i tak odnosił się do niej niechętnie. Wypowiadający się na prośbę Washingtona, Hamilton i Jefferson zajęli odmienne stanowisko wobec kwestii dalszego sojuszu z Francją. Hamilton, przywiązujący szczególną wagę do dobrych stosunków z Wielką Brytanią, pragnął neutralności w toczącej się wojnie i wypowiedzenia lub zawieszenia traktatu z Francją, zalecając przyjęcie przedstawiciela Francji – Edmonda Charles’a Geneta (obywatel Genet) – pod określonymi warunkami. Całkowicie odmiennie stanowisko, wynikające z sympatii do Francji, zajął Jefferson i do tego przychylił się prezydent, przyjmując Geneta bez zastrzeżeń. Niefortunne posunięcia Geneta w sprawie uzyskania *exequatur* dla konsula, gdy zwrócił się o to do Kongresu, a nie do prezydenta zniechęciły do niego Jeffersona, który powiedział:

„Prezydent jest jedynym kanałem komunikacji pomiędzy jego krajem a innymi państwami i to od niego samego obce państwa i ich przedstawiciele powinni się dowiadywać, jaka jest wola narodu; i kiedykolwiek on komunikuje swoje stanowisko, wtedy oni [przedstawiciele obcych państw – A.M.] powinni to traktować jako wyrażanie stanowiska państwa i żaden obcy przedstawiciel nie może tego kwestionować i wtargnąć między niego [Prezydenta] i inny dział władz pod pretekstem nieuprawnionego wkraczania kogoś w jego funkcje”²⁸.

Jego próby wciągnięcia USA do obozu profrancuskiego spotkały się z ostrą krytyką władz. Nie wydalono go, po części mając na względzie i to, że jakobini mogli poddać go terrorowi. Stany Zjednoczone nie życzyły sobie wplątania w wojnę europejską, jak i szerzenia radykalnych ideałów rewolucji francuskiej w Ameryce.

Analizując wzrost aktywności Departamentu Stanu i jego służb, koniecznie należy poddać analizie nie tylko ustawę tworzącą Departament Stanu w roku 1789, lecz także ustawy dotyczące finansowania tej aktywności instytucji federalnych. Podjęła to w sensie praktycznym po raz pierwszy ustawa z 1 lipca 1790 roku, w której na cele działania misji przeznaczono 40 000 \$. Na funkcjonowanie centrali, tj. Departamentu Stanu, przydzielono sumę 8601 \$. Od tego momentu wytworzyła się praktyka decydowania przez Kongres o rocznym przydziale środków na funkcjonowanie centrali, tj. Departament

²⁷ Patrz *Writings of Jefferson*, Ford ed., VI 199 za: G.H. Stuart, *The Department...*, s. 18.

²⁸ „The President is the only channel of communication between his country and foreign nations, and it is from him alone that foreign nations or their agents are to learn what is or has been the will of the nation; and whatever he communicates as such, they have right, and are bound to consider as the expression of the nation and no foreign agent can be allowed to question it, to interpose between him and any other branch of Government under the pretext of either’s transgressing their functions” – cyt. z *Writings of Jefferson*, Ford ed., VI 451 za G.H. Stuart, *The Department...*, s. 19–20.

Stanu, i na działania służby zagranicznej, a więc w rezultacie Kongres decydował o skali tej służby²⁹.

Kongres – doceniając znaczenie dyplomatycznej aktywności szczególnie po tym, gdy Washington w kwietniu 1793 roku wydał deklarację neutralności, narażając Amerykanów na różne represje – zdecydował o przydzieleniu 20 marca 1794 roku sumy miliona dolarów „to defray any expenses which may incurred in relation to the intercourse between the United States and foreign nations”³⁰. Na podobne cele Kongres przeznaczył w 1806 roku sumę 2 mln \$ (w tym roku całość wydatków państwa wynosiła 9 803 617 mln, co świadczyło o determinacji, jak i rozumieniu znaczenia dyplomacji). Ten nagły wzrost wydatków w części wynikał z potrzeby zapłacenia okupu państwu pirackim. Dodajmy, że w roku 1820 na wydatki wewnętrzne Departamentu Stanu przeznaczono 873 000 \$, a na operacje zagraniczne 253 400 \$³¹. *Act of April 21, 1806* nakazał sekretarzowi składanie raportu do Kongresu na początku każdego roku o nazwiskach zatrudnionych i wysokości ich pensji.

Sytuacja, w której stanowisko Sekretarza Stanu piastowali politycy o znaczącej pozycji, ułatwiała walkę o środki. Nieraz jednak przyszło słyszeć sekretarzom od członków Kongresu o... beużyteczności ich służby będącej miejscem przechowywania się snobistycznych grup „arystokracji”. Jednak trzeba stwierdzić, że Departament Stanu był kuźnią kadr dla młodej republiki i dobrze przysłużył się sprawności młodego państwa. Pięciu prezydentów po Washingtonie, tj. Thomas Jefferson, John Adams, James Madison, James Monroe i John Quincy Adams, miało bogate doświadczenie dyplomatyczne i ich aktywność skutecznie broniła relatywnie słabego państwa, przyczyniając się do poprawy działania tego organu władzy federalnej. Dodajmy, że Sekretarzami Stanu byli wyżej wymienieni poza Johnem Adamsem, a ponadto inni późniejsi prezydenci, jak Martin van Buren czy James Buchanan. Był to więc nie tylko z racji ustrojowych ważny departament, choć nie zawsze kierowany przez ludzi tej rangi, co wyżej wymienieni.

Władza ustawodawcza, a szczególnie Izba Reprezentantów, realizowała w pełni swą „władzę nad sakiewką”. Był to także okres, gdy wytwarzały się zwyczaje dotyczące mianowania osób na stanowiska, gdzie opinia Senatu była wymagana. Ślady debaty wokół uprawnień prezydenta i Senatu w tej oraz innych kwestiach widać w listach Jeffersona kierowanych do Washingtona. Praktyczne interpretowanie konstytucji w działaniach kolejnych prezydentów nadawało rzeczywiste znaczenie konstytucji. Każdy prezydent wraz ze swoją administracją wносił tu nowe elementy lub utrwał wcześniejsze praktyki. T. Jefferson jest tu oceniany wysoko, tworzył bowiem nowe procedury, formował model stosunków z Kongresem, prezydentem i gabinetem, co nie było procesem łatwym. Jefferson podejmował też w swojej aktywności takie kwestie, jak zasady wynagrodzenia dyplomatów, rangi dyplomatyczne oraz ceremoniał.

Thomas Jefferson ostatecznie, mimo namów Washingtona, aby pozostał na stanowisku, zrezygnował z niego 31 grudnia 1793 roku³². Prezydent rezygnację przyjął, wyra-

²⁹ W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 12 podaje, że to wynagrodzenie potwierdzono w roku 1800, w 1810 podniesiono do 2000 \$, i takim pozostało do roku 1856. Były to sumy niewystarczające, szczególnie wobec zakazu dodatkowej pracy.

³⁰ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 21.

³¹ Dane z *Office of the Historian of the Department of State* na stronie internetowej www.state.gov.

³² G.H. Stuart, *The Department...*, s. 20.

żając swój szacunek dla jego służby, ponieważ był on sekretarzem o dużej swobodzie działania, a wiele jego dokonań zapoczątkowało określone praktyki w kierowanej przez niego instytucji. Przygotowywał staranne instrukcje dla posłów i konsulów oraz wprowadził zwyczaj regularnego otrzymywania od nich raportów co najmniej raz w miesiącu. Działał w niesprzyjającej atmosferze stałego atakowania go przez Hamiltona. Umiejętnie utrzymywał kontakty z dyplomatami w Waszyngtonie, przedstawicielami USA za granicą. Był dobrym organizatorem, walczył o podniesienie wydatków na sprawy zagraniczne.

Drugi z kolei sekretarz **Edmund Randolph** (2 stycznia 1794 – 19 sierpnia 1795 roku), to były gubernator Wirginii, a w latach 1789–1794 pierwszy Prokurator Generalny, został zmuszony przez Washingtona do rezygnacji z funkcji Sekretarza Stanu pod – zdaje się nieuzasadnionym – zarzutem niełojalności i spiskowania z Francją³³. Za jego rządów Departament Stanu mieścił się początkowo pod adresem 287 Market Street w Filadelfii (kwiecień 1793 – maj 1794), a potem Sixth and Arch Street (maj 1794 – październik 1796 roku)³⁴. Hamilton i inni federaliści nie ufali mu i działali przeciw niemu. Ta sprawa ostatecznie pozwoliła pogrzebać ideę bezpartyjnego członka gabinetu. Dodajmy, że sprzeciwiał się on powołaniu Prezesa Sądu Najwyższego Johna Jaya na ministra pełnomocnego w Wielkiej Brytanii do negocjowania traktatu przyjaźni i handlu. Był to trudny okres w dyplomacji USA, gdyż kraj ten znalazł się w sporze z Francją przez ogłoszenie neutralności i nadal nieuregulowane stosunki z Wielką Brytanią. Sytuację komplikowało zachowanie Geneta, lekceważącego Sekretarza Stanu i prezydenta. Został więc zastąpiony przez nowego przedstawiciela Francji – Josepha Faucheta, który złożył listy uwierzytelniające 21 lutego na ręce prezydenta i sekretarza Randolpha, ustanawiając formułę tej uroczystości. Tenże przedstawiciel Francji przekazał niedługo Randolphowi prośbę o odwołanie amerykańskiego posła z Francji Gouverneura Morrisa, co nastąpiło. Został zastąpiony przez Monroego, z sympatią wypowiadającego się o rewolucyjnej Francji, nawet ponad poziom życzeń i instrukcji Sekretarza Stanu.

Najważniejszym dokonaniem dyplomacji amerykańskiej był wówczas układ z Wielką Brytanią³⁵. W rozmowy angażowali się osobiście Washington oraz Hamilton, przy niewielkim udziale Randolpha. Ten miał przynajmniej tę satysfakcję, że do Londynu ze specjalną misją pojechał nie sam Hamilton, ale John Jay, zaproponowany przez niego. Randolph walczył o zaakceptowanie jego instrukcji, by upoważnić Jaya do złożenia propozycji traktatu handlowego, ale tylko jeżeli to będzie konieczne. Jay miał także w kieszeni list od Hamiltona z nieco innymi zaleceniami również w kwestii stosunku do idei

³³ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 17. Randolph faktycznie pełnił funkcje tylko do 20 sierpnia 1795 roku. Od tego dnia do 9 grudnia funkcję tę pełnił czasowo jako sekr. *ad interim* Timothy Pickering i 10 grudnia 1795 roku (wtedy był on *Secretary of War*), kiedy został mianowany na to stanowisko w normalnym trybie, a więc z uzyskaniem akceptacji Senatu. Stanowisko *Secretary of War* oddał wówczas w inne ręce A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 127, przypomina walkę Randolpha z Washingtonem, gdy ten odwołał się do opinii publicznej, publikując *Vindication*, co w niczym mu nie pomogło i ostatecznie stracił prestiż.

³⁴ L.H. Burke, *Homes...*, s. 20–21.

³⁵ O udziale Jaya w negocjacjach patrz: F. Monaghan, *John Jay Defender of Liberty against Kings & People, Author of the Constitution & Governor of New York, President of the Continental Congress, Co-author of the Federalist, Negotiator of the Peace of 1783 & Jay Treaty of 1794, first Chief Justice of the US*, The Bob Merrill Co., New York, Indianapolis 1935, s. 174.

zbrojnej neutralności, ważnej dla Wielkiej Brytanii. Te sprzeczności i wiedza o nich strony brytyjskiej postawiły go w trudnej sytuacji i nie uzyskał wiele poza potwierdzeniem pokoju i wprowadzeniem arbitrażu dla spraw spornych, w tym granicznych. Jay aktywny był na każdym etapie negocjacji, przygotowując wersję amerykańskiego stanowiska i traktatu z 13 września 1794 roku. Negocjował od października tego roku sprawy dotyczące traktatu z brytyjskim ministrem – Grenville’em. Działał także pod pewną presją kolegów federalistów, w tym Hamiltona. Dodajmy, że presja i niedyskrecje Hamiltona postawiły Jaya w trudnej sytuacji negocjacyjnej. Traktat został podpisany w Londynie 19 listopada 1794 roku. Nie zawierał wielu korzystnych dla USA klauzul, poza wycofaniem się Brytyjczyków z placówek wojskowych na Środkowym Wschodzie, zaniechaniem praktyk *impressment* i najwyższym uprzywilejowaniem w porozumieniu handlowym niegwarantującym jednak USA dostępu do Brytyjskich Indii Wschodnich. Do odrębnego postępowania arbitrażowego pozostawiono tak ważne kwestie, jak: granica Kanada – Maine, kwestia długów przedrewolucyjnych, sprawa amerykańskich okrętów przejętych przez Brytyjczyków. Traktat ten powstawał przy wielkim udziale Jaya, w atmosferze lekceważenia pośła amerykańskiego, przy walkach frakcyjnych w USA, które wywierały wpływ na przebieg rozmów i dał rezultat, który wielu nie zawsze sprawiedliwie kontestowało, co spowodowało, że ratyfikowano go dopiero 29 lutego 1796 roku.

Tekst traktatu dotarł do Washingtona i Sekretarza Stanu 6 marca, gdy Senat nie obradował. Washington chciał go nawet trzymać w sekrecie przed Senatem i dopuszczał debatę ratyfikacyjną tylko przy zachowaniu tajności. Tekst jednak dotarł do prasy. Opór opinii publicznej w kwestii prawa Brytyjczyków do zajmowania statków zawijających do portów francuskich zniechęcał Washingtona do podpisywania traktatu. W tym czasie nastąpiło niefortunne wydarzenie przejścia przez Brytyjczyków sekretnego listu Faucheta prezentującego Randolpha w niekorzystnym świetle w sprawach związanych z traktatem. Washington zdecydował się więc na podpisanie traktatu i zawiadomił o tym Randolpha. 19 sierpnia na posiedzeniu w obecności Sekretarza Wojny Timothy Pickeringa, Skarbu – Olivera Wolcotta Jr. ujawnił mu kompromitujący tekst. Ten – pomimo niepotwierdzonych zarzutów o korzyści majątkowe – zrezygnował z funkcji³⁶.

Z trudem znaleziony, trzeci Sekretarz Stanu z czasów Washingtona **Timothy Pickering**, już wyraźnie identyfikowany był jako federalista (Sekretarz Stanu od 10 grudnia 1795 do 12 maja 1800 roku, w okresie od 20 sierpnia do 9 grudnia 1795 roku pełnił tę funkcję jako pierwszy w historii USA Sekretarz Stanu *ad interim*³⁷ równocześnie z funkcją Sekretarza Wojny. Dodajmy, że na tym stanowisku zastąpił go James McHenry dopiero w dniu 6 lutego 1796 roku). Pickering został przyjęty następnie przez Johna Adamsa, prezydenta od marca 1797, ale nie był dopuszczany do jakichkolwiek decyzji³⁸. Od czasów Pickeringa wyraźnie widać, że Sekretarze Stanu, nie byli już mianowani

³⁶ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 27.

³⁷ W. Gerber, *Secretary of State ad interim*, AFSJ, May 1953, pisze, że są autorzy, którzy uważają, iż John Jay faktycznie był nim, pełniąc tę funkcję od utworzenia Departamentu Stanu do lutego 1790 roku, gdy faktycznie kierował Departamentem Stanu do czasu objęcia urzędu przez Jeffersona. Ustawa z 27 lipca 1789 roku ustanowiła, że *Chief Clerk* ma zastępować Sekretarza Stanu pełniąc jego funkcję, choć nie użyto określenia *ad interim*. 13 lutego 1795 roku Washington podpisał ustawę, rozszerzając pojęcie powołania sekretarza *ad interim*, gdy istnieje wakat na stanowisku.

³⁸ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 17.

z powodu swych kwalifikacji (choć niektórzy mieli bardzo wysokie), ale z racji politycznej zgodności z partią i polityką prezydenta.

Pickering próbował mieć swoje zdanie w polityce, dzieląc stanowisko Hamiltona o potrzebie wojny z Francją w sojuszu z Wielką Brytanią. Prezydent wymógł jego współdziałanie na rzecz próby ułożenia stosunków z Francją. W tej sprawie nie przejmował się stanowiskiem swego sekretarza. Był to czas, gdy Sekretarz Stanu koncentrował się na zapewnieniu respektowania neutralności USA. Stosunki USA z Francją po ratyfikacji układu z Wielką Brytanią pogorszyły się. Groziło to nawet zerwaniem i wciągnięciem USA w wojnę. Nowemu prezydentowi Johnowi Adamsowi nie udało się zażegnać konfliktu, pomimo wysłania do Paryża specjalnej misji z Charlesem C. Pinckneyem, Johnem Marshall'em i Elbridge'em Gerrym w dniu 4 października 1797 roku. Uczynił to bez liczenia się z opinią swego Sekretarza Stanu, który odczuwał satysfakcję z tego, że miał rację co do bezzasadności takiego pomysłu. Zaowocowało to tzw. aferą XYZ o łapówkarskim podtekście, przyczyniając się do kompromitacji misji. Dodajmy, że francuskie oczekiwania łapówki nie odbiegały od standardów wielu negocjacji tej epoki!

Pickering – znany z preferencji do wojskowego, wprost wulgarnego stylu wypowiedzi – popadał w konflikty z innymi także właśnie z racji „niewyparzonego” języka.

Z inicjatywy Pickeringa 30 stycznia 1799 roku Kongres uchwalił ustawę zwaną *Logan Act* (nazwa od nazwiska kwakra dra George'a Logana, podejmującego nieuprawnione negocjacje z Francją), pozwalającą na karanie więzieniem osób, które angażują się w nieuprawnione negocjacje z obcymi państwami. Obywatel USA może prowadzić negocjacje z obcym państwem wyłącznie wtedy, gdy ma w tym zakresie upoważnienie władz federalnych.

Prezydent Adams stracił zaufanie do Pickeringa szczególnie po tym, jak ten podjął działania na rzecz przeciwstawienia się pomysłowi prezydenta, zakładającego wysłanie specjalnej misji do Francji w celu załagodzenia stosunków z tym krajem. Niedługo po tym, 12 maja 1800 roku, Adams napisał do Pickeringa:

„Divers causes and considerations essential to the administration of the government, in my judgment, requiring a change in the Department of State, you are hereby discharged from any further service as Secretary of State”³⁹.

Dodajmy, że w tym okresie zwiększył się zakres obowiązków Departamentu Stanu o przygotowywanie raportów rocznych dla Kongresu, dotyczących skali zbieranego cła, impressmentu obcych państw wobec amerykańskich marynarzy; wydawania *letters of marque and reprisal, exequatur* dla obcych konsulów oraz paszportów dla obywateli USA⁴⁰. Nastąpił także proces budowania nadal podzielonej służby zagranicznej. Liczba powoływanych ministrów pełnomocnych, ministrów rezydentów czy *charge d'affaires* akredytowanych we Francji, Wielkiej Brytanii, Niderlandach, Portugalii, Prusach, Hiszpanii w okresie 1789–1801 wyniosła 19 osób. Zaczyna tę listę oczywiście Thomas Jefferson, mianowany do Francji 17 maja 1785 roku i rezydujący nadal na początku

³⁹ *Pickering and Upham, Life of Timothy Pickering*, III, s. 488; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 33. To pierwszy i ostatni przypadek, kiedy prezydent zwalnia sekretarza, na ogół składają oni rezygnację, choć wymuszoną. R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 45; A. Ronhovde, *The Secretary Who Refused to Resign*, FSJ, Feb. 1965.

⁴⁰ Na podstawie ustawy *Act of March 2, 1799*; E. Plischke, *US Department...*, s. 44.

okresu po uchwaleniu konstytucji w 1789 roku do objęcia stanowiska Sekretarza Stanu. Dodajmy, że była też grupa *special envoys* dla np. negocjowania i podpisywania traktatów. W departamencie pracowało wówczas dziewięć osób, a na bieżąco sprawami kierował *Chief Clerk* Jacob Wagner. To Pickeringowi przypadł w udziale obowiązek podpisania 8 lipca 1796 roku pierwszego paszportu dla Amerykanina Francisca M. Barre, udającego się za granicę – do Hiszpanii w celach służbowych. Sekretarz Stanu za swoją pracę pobierał pensję 5000 \$ rocznie.

Za czasów Pickeringa departament miał siedzibę w Filadelfii. Od maja 1794 do października 1796 roku na rogu Sixth i Arch Street, zaś od 29 października 1796 do 31 sierpnia 1797 roku ulokowany był na North Street. Wtedy z powodu epidemii żółtej febry przeniósł się do Trenton do State House, jeszcze dwukrotnie przemieszczając się między tymi miastami z powodu epidemii i lokując się ostatecznie w Filadelfii do maja 1800 pod adresem 13 South Fifth Street (między ulicami Market i Chesnut)⁴¹.

Konsularna służba rozwijała się dynamicznie. Jak wiemy, sprawy dotyczące jej istnienia regulowała ustawa z 14 kwietnia 1792 roku, choć jeszcze przed jej uchwaleniem mianowano w 1790 roku pierwszych 16 konsulów i wicekonsulów⁴². Pracowali bez wynagrodzenia, ale – jak już wspomniano – korzystali z prowizji od pobieranych opłat i z prowadzonych tam własnych interesów. Ustawa z roku 1792 określiła obowiązki oraz zadania konsulów, stwierdzając ogólnie, że mają się też zajmować innymi sprawami zwyczajowo należącymi do kompetencji konsulów. Nie podjęto w tej regulacji kilku typowych dla służby konsularnej kwestii, jak np. opłat za promowanie handlu, pobierania wynagrodzeń za wydawanie dokumentów okrętowych, a także spraw dotyczących ochrony obywateli amerykańskich, ale i tak w praktyce tym się zajmowali. Ustawa wskazała tylko na pewną grupę zadań, takich jak np. prawo konsula do otrzymywania protestów i deklaracji, wydawania kopii (notarialnych) i dokumentów opatrzonych pieczęcią konsularną, załatwiania spraw zmarłych Amerykanów w obrębie jurysdykcji danego konsulatu, ochraniającego majątku odzyskanego z wraków, przyjmowania w depozyt dokumentów okrętowych, dostarczanie certyfikaty świadczące o zdrowiu dla statków opuszczających porty w drodze do USA.

Stopniowo przyjmowano nowe regulacje dotyczące służby konsularnej, zwiększając i precyzując zadania konsulów. W kolejnych latach dodawano kolejne obowiązki konsulom, jak np. badanie list emigrantów zdążających do USA, około roku 1800 ustalono nawet zasady ubierania się konsulów. Bardziej szczegółowo wypowiedziano się w tej ostatniej sprawie w kolejnej regulacji z 8 sierpnia 1815 roku. Potem także przyznano im prawo do wydawania paszportów, a od roku 1818 nakazano zbierać dane na temat wartości towarów sprzedawanych i transportowanych do USA i przysyłać je do Departamentu Skarbu. Te ostatnie zadania były naturalną konsekwencją uznania, że handlowe interesy Amerykanów wymagają zdecydowanego wsparcia. Poznanie warunków prowadzenia wymiany handlowej, gromadzenie danych na ten temat stało się priorytetowym zadaniem służby konsularnej. Kolejne układy, traktaty, konwencje zawierane z innymi państwami miały klauzule dodatkowo definiujące zadania konsulów⁴³. Liczba pracowni-

⁴¹ L.H. Burke, *Homes...*, s. 21–23.

⁴² Tekst ustawy z 14 kwietnia 1792 roku patrz *Annals of Congress, 2nd Congress (1791–1793)*, s. 1360–1363.

⁴³ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 54.

ków konsularnych rosła szybko i do roku 1800 było ich ponad 50 osób⁴⁴. W 1800 roku w Departamencie Stanu pracowało 10 osób.

Warto sobie uświadomić, że Stany Zjednoczone ustanawiały placówki konsularne i dyplomatyczne w miejscach, które dziś są terytorium USA, a wówczas były pod władzą innych państw. 3 marca 1797 roku mianowano pierwszego konsula w Nowym Orleanie, będącym w rękach Hiszpanii, którym został Procopio Jacinto Pollock z Pensylwanii (najpewniej syn Olivera Pollocka, który od roku 1770 pełnił tam funkcje agenta i zajmował się handlem)⁴⁵. Po nim służył tam od roku 1788 William Empston Hullings (ale nie dostał *exequatur*), a także kpt. Evan Jones z Luisiany od 1799 roku. Trzecim i ostatnim został od 16 lipca 1801 roku był Daniel Clark, który służył tam do chwili zakupu Luizjany przez USA. Dla porządku warto przypomnieć, że w roku 1803 powstał konsulat w St. Thomas na Virgin Islands. Przetrwał on do stycznia 1917 roku, gdy USA zakupiły te wyspy od Danii⁴⁶. Czasowo na wyspach istniał w latach 1815–1837 konsulat w St. Croix.

Aktywność Departamentu Stanu znajdowała w części potwierdzenie w liczbie osób pracujących w tych strukturach, w liczbie placówek, jak i w traktatach, jakie podpisano. W okresie od wejścia w życie konstytucji do roku 1801 zaczęły obowiązywać następujące traktaty⁴⁷: *Consular Convention* z Francją z 14 listopada 1788 roku (ale ratyfikowana w 1789 roku); *Treaty of Amity, Commerce and Navigation* z Wielką Brytanią z 19 listopada 1794 roku; *Treaty of Peace and Amity* z Algериą z 5 września 1795 roku; *Treaty of Friendship, Limits, and Navigation* z Hiszpanią z 27 października 1795 roku; *Treaty of Peace and Friendship* z Trypolisem z 4 listopada 1796 roku; *Treaty of Commerce* z 4 maja 1796 roku z Wielką Brytanią; *Treaty of Amity, Commerce and Navigation* z Tunezją z 28 sierpnia 1797 roku; *Treaty of Commerce* z 17 marca 1798 roku z Wielką Brytanią; *Treaty of Amity and Commerce* z 11 lipca 1799 roku z Prusami; *Treaty of Friendship and Commerce* z 30 września 1800 roku z Francją.

Po zdymisjonowaniu Pickeringa prezydent John Adams wywarł silną presję na Johna Marshalla, aby ten został szefem Departamentu Stanu⁴⁸. Ten po wahaniach przyjął propozycję prezydenta, a Senat zatwierdził nominację 13 maja 1800 roku. **John Marshall** – (funkcję sprawował jednak dopiero od 6 czerwca 1800 do 4 lutego 1801 roku) krótko pełniący funkcję Sekretarza Stanu – potwierdził swe organizacyjne talenty, a co wyjątkowe, sprawował tę funkcję wraz ze stanowiskiem *Chief Justice* przez kilka tygodni 1801 roku, gdyż od końca roku 1800 został z woli prezydenta J. Adamsa *Chief Justice*⁴⁹. Za jego rządów departament wraz z całą administracją federalną przeniósł się z Filadelfii do Waszyngtonu. Przeniesienie się urzędów federalnych do Waszyngtonu w roku 1800

⁴⁴ Frederick Wollaston. *First U.S. Consul at Genoa*, AFSJ, July 1940, vol. 17, No. 7.

⁴⁵ *Foreign Posts at Home. American Diplomatic and Consular Posts at Places Now Included in the United States and Its Insular Possessions*, part I, AFSJ, Jan. 1925, vol. 2, No. 1.

⁴⁶ *Foreign Posts at Home. American Diplomatic and Consular Posts at Places Now Included in the United States and Its Insular Possessions*, part II, AFSJ, Febr. 1925, vol. 2, No. 2.

⁴⁷ Opracowanie własne na podstawie E. Plischke, *US Department...*, s. 53.

⁴⁸ W. Gerber, *Secretary of State ad interim*, AFSJ, May 1953, podaje, że na przełomie maja i czerwca 1800 roku przez 3 tygodnie funkcję sekretarza *ad interim* pełnił Charles Lee – *attorney general*.

⁴⁹ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 17; Przez te kilka tygodni sekretarzem *ad interim* został ówczesny *attorney general* Charles Lee; M.M. Huthinson, *The Early Years of the State Department*, AFSJ, April 1946, vol. 23, No. 4; otrzymał pensję 5000 \$.

było powodem wielu trudności. Na początku archiwa i siedmiu pracowników Departamentu Stanu sfłoczono w Departamencie Skarbu, tj. w jedynym ukończonym budynku, będącym w stanie ich przyjąć. Był on ulokowany na wschód od Białego Domu. We wrześniu 1800 roku Departament Stanu przeniósł się do jednego z „Six Buildings” na róg Pennsylvania Avenue (dziś numery 1900 – 1901 na tej alei) i Nineteenth Street i tam rezydował do maja 1801 roku⁵⁰. Budynek, jak odnotowują historycy miasta, ma bogatą historię. Zamieszkiwał tam prezydent Madison po spaleniu Białego Domu przez Brytyjczyków oraz wiceprezydenci Elbridge Gerry i Martin van Buren, a na początku wojny secesyjnej miała tam siedzibę kwatera główna McClellana. Mimo przebudowy, jeszcze w latach dwudziestych XX wieku znaleziono tam sekretne miejsce do ukrywania się za starym obrazem, gdzie znaleziono szpadę i pieniądze oraz listy z okresu rewolucji.

W maju 1801 roku biura Departamentu Stanu zostały przeniesione stąd do wielkiego budynku ceglanego na Seventeenth Street naprzeciw budynku G., znanego jako War Office. Później nazywano go Navy Building i był podobny do pierwszej siedziby Departamentu Skarbu na południowo-wschodnim rogu terenów Białego Domu. Był także nazywany Public Building West of the White House (to dziś w tym miejscu znajduje się centralne skrzydło Old Executive Building. Departament Stanu był tam ulokowany do 1814 roku. Sam budynek został zburzony na początku lat osiemdziesiątych XIX wieku, aby przygotować miejsce dla ostatniej części zachodniego i centralnego skrzydła State, War and Navy Building (dziś zwanego Old Executive Building)⁵¹.

Z osobą Marshalla wiąże się też taki epizod. Wypadło mu sprawować funkcję *Acting President*, gdyż w czasie gorącego wilgotnego lata prezydent Adams wypoczywał w Nowej Anglii. Departament powiększył się w 1801 roku z sześciu do 10 osób (John Marshall – zarabiał rocznie 5000 \$, Jacob Wagner – *Chief Clerk* 1500 + 8 urzędników, co kosztowało skarb 11 500 \$, a wydatki na 5 posłów i wielu urzędników konsularnych wynosiły 40 000 \$)⁵².

Uznając za szczególnie ważną poprawę stosunków z Francją, zdecydowano się pod wpływem federalistów wysłać tam misję specjalną w składzie William van Murray – poseł rezydent w Hadze, *Chief Justice* Oliver Ellsworth i William R. Davie z Północnej Karoliny. Jednak dynamiczna sytuacja w tym kraju spowodowała, że zanim zaczęto negocjacje Napoleon stał się pierwszym konsulem, tworząc nowe warunki polityczne. Rozmowy się przeciągały przez wiele miesięcy. Wreszcie 30 września 1800 roku podpi-

⁵⁰ *Homes of the Department of State*, Part V, AFSJ, vol. 7, May 1930, No 5, s. 165 – tam też na s. 164 załączone zdjęcie 1901 Pennsylvania Avenue N.W., Washington D.C. 1800–1801 z William McNeir Collection, z którego właściciele są szczególnie dumni jako zrobionego z odkrytego na strychu Departamentu Stanu negatywu; L.H. Burke, *Homes of the Department of State, 1774–1976: the Building Occupied by the Department of State and Its Predecessors*, Washington Historical Office, Bureau of Public Affairs, Dep. of State 1977 na s. 27 podaje, że te budynki leżały w północnej części Pennsylvania Avenue pomiędzy 21 i 22 ulicą, na s. 28 zdjęcie tego rejonu.

⁵¹ *Homes of the Department of State*, Part VI, AFSJ, June 1930, vol. 7, No. 6, s. 205 – tam też na s. 204 załączone zdjęcie The Old War Office, 17th Street N.W., Washington, D.C. 1801–1819 z William McNeir Collection, a zrobione przez znanego dyplomata Alveya A. Adeę; L.H. Burke, *Homes of the Department of State, 1774–1976: the Building Occupied by the Department of State and Its Predecessors*, Washington Historical Office, Bureau of Public Affairs, Dep. of State 1977, s. 29–32.

⁵² T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State*, s. 30; G. Hunt, *The Department...*, s. 95–97, podaje budżetowe wydatki z tych lat na Departament Stanu.

sano ważny układ Francji z USA (*Treaty of Mortefontaine*), w którym Francja zgodziła się na

„...abrogation of treaties no longer acceptable to the United States, to Senate, satisfied that the recognition of American neutrality rights was assured, ratified it with an amendment”⁵³.

Wiele uczyniono także w kontaktach z Wielką Brytanią. Marshall napisał wspólną instrukcję do posła w Wielkiej Brytanii Rufusa Kinga 20 września 1800 roku, przekonując argumentując na rzecz praw państw neutralnych⁵⁴, co po pewnym czasie Brytyjczycy przyjęli i stosunki z Wielką Brytanią także się uspokoiły. Był najbardziej wyrazistą osobą administracji Adamsa, a Departament Stanu dzięki dobremu *Chief Clerk* działał sprawnie. Za granicą rezydowali w roku 1800 Rufus King jako poseł nadzwyczajny i minister pełnomocny w Wielkiej Brytanii, Charles Cotesworth Pinckney z Południowej Karoliny we Francji; William Smith z Południowej Karoliny jako minister pełnomocny w Portugalii i David Humphreys z Connecticut w Hiszpanii; William van Murray jako minister rezydent zasiadał w Niderlandach. Wszyscy dobrze zapisali się w annałach dyplomacji.

W grudniu 1800 roku po przejściu na emeryturę *Chief Justice* Ellswortha, jak i wobec odmowy Jaya ponownego powołania go na to stanowisko, John Marshall przejął je i sprawował wspólnie z sekretarzem do marca 1801 roku, gdy Thomas Jefferson, republikanin, przejął urząd prezydenta. John Marshall w swym krótkim urzędowaniu osiągnął to, co niewielu sekretarzy. Nie był bowiem figurantem, osobą noszącą tytuł; nie był także opętany ideą stania się pierwszym ministrem, stał się partnerem prezydenta. Potwierdziło się to nie tylko w chwilach, kiedy w stałym kontakcie z prezydentem miał możliwość prezentowania spraw i zawsze był słuchany, ale jeszcze szczególnie wtedy, gdy prezydent wyjechał do domu w Quincy w Massachusetts i przez osiem miesięcy tam przebywał, a Marshall kierował sprawami jak wicekról, otrzymując stamtąd polecenia. Nie wykorzystywał tego do narzucenia swoich koncepcji, raczej chwycił w lot idee prezydenta, przekształcając je w działania, co wzmacniało tę administrację i budowało zaufanie u prezydenta.

III. 2. DEPARTAMENT STANU W OBLICZU KONFLIKTU W EUROPIE I WOJNY Z WIELKĄ BRYTANIĄ

Kolejnym Sekretarzem Stanu był **James Madison**, który został mianowany już 5 marca 1801 roku przez prezydenta Jeffersona, ale z powodu śmierci ojca zaczął urzędowanie 2 maja 1801 roku. W tym okresie zastępował go jako *ad interim secretary*, będący wówczas prokuratorem generalnym, generał Levi Lincoln (mianowany 5 marca, sprawował urząd do 1 maja 1801 roku)⁵⁵. Madison był pierwszym z tych sekretarzy, którzy z tego

⁵³ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 48–49.

⁵⁴ *American State Papers: Foreign Relations*, II 525.

⁵⁵ W. Gerber, *Secretary of State ad interim*, AFSJ, May 1953.

stanowiska awansowali wprost na urząd prezydenta⁵⁶. Madison był też typem sekretarza – partnera swego prezydenta, nawet w większym stopniu niż Marshall. Znał prezydenta od lat i w pełni sobie ufali. Stale się z sobą konsultowali. Rady Madisona były przez prezydenta wysłuchiwane, modyfikowane, a Madison wykonywał polecenia z pełnym uszanowaniem woli prezydenta. Madison swe funkcje sprawował do 3 marca 1809 roku. W tym okresie aż do roku 1807 *Chief Clerk* był Jacob Wagner, którego zastąpił John Graham. Madison mianował także w roku 1802 szefa *Patent Office* dr. Williama Thorn-
tona, który sprawował tę funkcję aż do 1828 roku.

Madison był tym, który wnioskował w Izbie Reprezentantów powołanie Departamentu Stanu w roku 1789. Wcześniej walczył o zwiększenie uprawnień i możliwości działania przez Livingstona oraz *Department of Foreign Affairs*⁵⁷. Miał więc wieloletnie związki z Departamentem Stanu. W czasie pełnienia funkcji sekretarza utrzymywał doskonałe stosunki z korpusem dyplomatycznym w Waszyngtonie w tym z Sir Augustuse'em Fosterem, posłem brytyjskim.

Najważniejszym wydarzeniem jego urzędowania był zakup Luizjany⁵⁸. Wysłany do Paryża nowy poseł Robert R. Livingston, o dużym doświadczeniu w sprawach międzynarodowych, musiał się w czasie negocjacji zmierzyć z Talleyrandem. Francja koncentrująca swoją politykę na sprawach europejskich stworzyła dla USA wyjątkowo korzystną sytuację pozwalającą realizować zamiar powiększenia swojego władania nad obszarem Luizjany i Nowego Orleanu, który to obszar uzyskała od Hiszpanii w roku 1800. Livingston podjął z nim rozmowy na rzecz zakupu Luizjany, którą Francuzi chcieli wymienić z Hiszpanią za Toskanię. Komplikujące się sprawy wokół Nowego Orleanu wzmocniły przekonanie w USA o potrzebie zakupu tych ziem, a nawet podjęcia walk o miasto. Madison uzyskał od Senatu zgodę na wysłanie dodatkowo specjalnego przedstawiciela Jamesa Monroego z instrukcjami zakupu Wschodniej i Zachodniej Florydy oraz Luizjany. Ku miłemu zaskoczeniu w tym czasie Livingston otrzymał propozycję zakupu całej Luizjany⁵⁹. Formalnie zadanie to powinien przejąć nowy minister pełnomocny Monroe, ale Napoleon i Talleyrand nadal kontaktowali się z Livingstonem, gdyż Monroe nie został oficjalnie przyjęty. Jednak obaj działali wspólnie, choć bez zbytnej sympatii, i przyjęli ofertę Francji w sprawie zakupu całej Luizjany. Senat za radą Jeffersona zaakceptował traktat w tej sprawie już 20 października 1803 roku.

Wówczas także USA były w konflikcie z piratami berberyjskimi z Maroka, Trypolisu, Tunisu i Algieru. Łupili oni okręty wielu państw, a niektóre płaciły im okupy, zawierały z nimi traktaty bądź toczyły wojny własnymi flotami lub flotami podkupionych innych piratów. Słaba nowa republika na kontynencie amerykańskim nie była już broniona przez potęgę British Navy i stała się obiektem ataków. Informacje o dotkliwości ich działań docierały do USA od konsulów amerykańskich rezydujących w rejonie Morza Śródziemnego. Przypomnijmy, że konsułami nie byli wyłącznie obywatele USA, lecz także obywatele innych krajów. Negocjacje z tymi państwami prowadzone były już w okresie działania Artykułów Konfederacji, nawet z sułtanem Maroka Sidi Mu-

⁵⁶ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 65.

⁵⁷ G. Hunt (ed.), *The Writings of James Madison*, New York 1900, I s. 141.

⁵⁸ Patrz szkic na ten temat: L. Pastusiak, *Druga Stanów Zjednoczonych do mocarstwowości. Studia amerykańskistyczne*. Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych w Łodzi, Łódź 2007, s. 66–81.

⁵⁹ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 51–53.

hammadem zawarto traktat w roku 1786, natomiast rozmowy z sułtanem Algieru nie przyniosły sukcesu z powodu jego dużych oczekiwań finansowych. Traktat z Marokiem był rezultatem poczynań pierwszego działającego za granicą konsula amerykańskiego Thomasa Barclaya⁶⁰. Inne państwa pirackie postępowały z cudzoziemcami po barbarzyńsku i pełnienie tam zadań konsularnych było bardzo niebezpieczne. Od roku 1795 USA rozpoczęły nową kampanię na rzecz zawarcia z nimi traktatu. Upoważniony do tego został poseł w Portugalii – David Humphreys. Realizował to przy pomocy dwóch agentów konsularnych Josepha Donaldsona Jr. i Joela Barlowa. Udało mu się podpisać traktat z Hassmanem Bashawem bejem Algieru 5 września 1795 roku. Stany Zjednoczone zgodziły się zapłacić kontrybucję 600 000 \$ i okup dla piratów za zwolnienie jeńców i pokój. W roku 1796 zawarto z kolei traktat z paszą Trypolisu, a w 1797 – z bejem Tunisu. W państwach tych ustanowiono konsulów. Nie zakończyło to sporu i ten odnowił się w roku 1801, gdy zagarnięto statek amerykański, a także doszło do wypędzenia niektórych konsulów oraz zwiększenia żądań okupu. W rezultacie w roku 1802 wybuchła wojna amerykańskiej floty wojennej z pirackimi okrętami, a następnie rozpoczęto działania na lądzie. Dużą rolę odgrywał tam konsul generalny USA w Tunisie, którym od roku 1797 był William Eaton⁶¹. Zapisali się tam wyjątkowo także *marines*, a ślad tego widać i dziś w ich hymnie wspominającym o „brzegach Trypolisu”. W rezultacie w roku 1805 wynegocjowano ów traktat przy udziale pułkownika Tobiasa Leara, nowego konsula generalnego w Algierii, urzędującego w latach 1803–1812⁶².

Sytuacja wojenna w Europie spowodowała wycofanie od roku 1807 okrętów z Morza Śródziemnego. Wywołało to wzrost aktywności piratów i bej Algieru wypowiedział wojnę USA w roku 1812. Te działania Algierii były także rezultatem jej współdziałania z Wielką Brytanią, znajdującą się w stanie wojny z USA. Po zakończeniu wojny z Wielką Brytanią prezydent James Madison zwrócił się do Kongresu o wypowiedzenie Algierii wojny, co nastąpiło 3 marca 1815 roku. Kapitan Stephen Decatur odniósł zwycięstwa na morzu, a nowy bej zaakceptował warunki. Udało się więc podpisać nowy traktat 3 lipca 1815 roku i został on ratyfikowany 5 grudnia 1815 roku. Amerykanie, korzystając z przewagi, wymusili porozumienia także z Tunisem i Trypolisem.

W tych mediacjach bardzo dobrze spisali się konsulowie USA. Wymieniany tu jest William Shaler⁶³, który poskramiał nowe zapędy antyamerykańskie i wykorzystując presję obecności floty, osiągnął kolejne porozumienie 23 grudnia 1815 roku. Później nie było już na tym terenie wielkich konfliktów, choć statki piratów grasowały po morzach do zajęcia Algieru w roku 1830. Spośród amerykańskich konsulów największą rolę odegrał tam Joel Barlow, zaczynający swoją działalność jako agent. Był energicznym człowiekiem o różnorodnych zainteresowaniach. To pierwszy uznany amerykański poeta epicki, wydawca „The Vision of Columbus”, aktywny uczestnik rewolucji francuskiej, był nawet członkiem Konwencji. W roku 1805 wrócił do USA i cieszył się sławą jako

⁶⁰ Przypomnijmy, że pierwszym mianowanym na stanowisko konsula był podpułkownik William Paley z Massachusetts wyznaczony na to stanowisko 9 grudnia 1780 roku, ale zaginął, płynąc przez Atlantyk w tym miesiącu. Patrz: R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 56.

⁶¹ M.F. Herz, *Consul at a Pirate's Court. William Eaton's Contribution Toward the American Peace Settlement with Tripoli, 1805*, AFSJ, May 1949, vol. 26, No. 5.

⁶² E.L. Ives, *Colonel Tobias Lear*, AFSJ, April 1936, vol. XIII, No. 4; *Forgotten Service: Mission to Algiers – 1815*, AFSJ, March 1951, vol. 28, No. 3.

⁶³ E.L. Ives, *An Adventurer Turns Diplomat*, AFSJ, Nov. 1936, vol. XIII, No. 11.

literat. W roku 1811 Madison mianował go posłem w Paryżu. Mimo że był frankofilem, nie mógł wiele osiągnąć z powodu zaangażowania Napoleona w wojnę z Rosją, a USA w wojnę z Wielką Brytanią od roku 1812. Uzyskał jednak w kontaktach z ministrem, księciem de Bassano, zapowiedź zwolnienia blokady. Wojna z Rosją odciągnęła jednak Napoleona od tych spraw. Barlow, starając się uzyskać rekompensatę od Napoleona za statki i towary przejęte przez Francuzów, wędrował za nim do Wilna, a potem starał się dotrzeć doń podczas wycofywania się z Rosji. Zachorował jednak na zapalenie płuc; zmarł w Polsce 24 grudnia 1812 roku w Żarnowcach w Krakowskim⁶⁴.

Był to także czas wielkiego sporu w Brytyjczykami zajmującymi okręty amerykańskie i wcielającymi na siłę marynarzy do służby w Royal Navy, w wyniku czego Amerykanie zablokowali swe porty dla nich. Podobnych praktyk w mniejszej skali imali się też Francuzi. Wprowadzono embargo w roku 1807, które nie przyniosło wielkich rezultatów, szkodząc gospodarce amerykańskiej, lecz nie powstrzymując tych państw przed wrogimi praktykami na morzu. W tych sprawach prezydent i Sekretarz Stanu różnili się nieco przy wyraźnej tendencji Jeffersona do samodzielnego podejmowania decyzji. Za prezydentury Jeffersona i sekretarstwa Madisona dokonano się także inna zauważalna, choć błaha zmiana. Zdecydowano się odstąpić od ceremoniałów wykształconych za prezydentury Washingtona, wywołując konflikty i protesty w korpusie dyplomatycznym ze względu na nieprzystawalność nowych zasad postępowania do powszechnych zwyczajów.

Nowym prezydentem został w roku 1809 James Madison i pilnie poszukiwał dobrego Sekretarza Stanu. Był to prezydent o wielkim doświadczeniu w służbie publicznej, silnej osobowości, który miał wizję zadań, jakie zamierzał mu powierzyć, sam pełnił bowiem tę funkcję przez osiem lat. Prezydent chciał osobiście decydować o sprawach zagranicznych, a Sekretarz Stanu miał wykonywać zadania administracyjne. Prezydent najpierw myślał o Sekretarzu Skarbu Albercie Galatinie, ale Senat nie akceptował tej kandydatury.

Prezydent zaproponował więc to stanowisko Sekretarzowi Marynarki **Robertowi Smithowi** (Sekretarz Stanu od 6 marca 1809 do 1 kwietnia 1811 roku). Był to prawnik o zainteresowaniach sprawami admiralicji i miał w swej służbie publicznej sukcesy właśnie jako ten, który odniósł zwycięstwo w wojnie z Trypolisem. Nie miał jednak doświadczenia dyplomatycznego, co wyrażało się również w tym, że nie posiadał umiejętności prowadzenia kancelarii i pisania dyplomatycznych tekstów, przez co wywoływał konflikty w stosunkach z Wielką Brytanią. Prezydent decydował się nawet niekiedy korygować jego teksty, odnajdując tam wręcz wulgarne sformułowania⁶⁵. Literatura odnotowuje jeden sukces jego polityki, tj. tzw. *Erskine Agreements* z 1809 roku. Układy te to seria not wymienionych w kwietniu 1809 roku między Sekretarzem Stanu i posłem Wielkiej Brytanii, Davidem Erskine, likwidujących – choć tylko czasowo – spory w handlowych stosunkach obu państw. To jedno zostało odrzucone przez brytyjskiego ministra George'a Canninga, ale pamiętane jest w historii dyplomacji amerykańskiej jako pierwsze *executive agreement*. Nawet gdyby Smith był kompetentny, trudno byłoby mu

⁶⁴ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 65–66; L. Pastusiak, *Historia dyplomacji...*, s. 174, podaje, że jest w księgach tamtejszego kościoła zapis o tej śmierci oraz tablica pamiątkowa.

⁶⁵ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 56.

działać samodzielnie. Błędem było to, że nie walczył o względy i akceptację swego szefa, a raczej zawierał taktyczne sojusze z przeciwnikami prezydenta w Senacie. Wreszcie Madison zdymisjonował go. Ten odmówił dalszej współpracy z prezydentem, publicznie wdając się z nim w spór (publikując pamflet *Address to the People of the United States*), wiele nie zyskując, a tracąc reputację. Smith był więc pierwszym z tych sekretarzy, których można nazwać wyłącznie noszącymi tytuł sekretarza.

Prezydent wywarł osobisty wpływ na polityczne zbliżenie z Rosją, wysyłając tam swojego przedstawiciela. Przypomnijmy, że po fiasku misji F. Dany z lat 1781–1783 dopiero w 1798 roku Rosja przez swego przedstawiciela w Londynie, hrabiego Woroncowa, wyraziła zainteresowanie nawiązaniem stosunków i dla negocjowania tych kwestii posłał USA w Londynie, Rufus King, został mianowany pełnomocnikiem do prowadzenia tych negocjacji, lecz i to zakończyło się fiaskiem. Zmieniająca się sytuacja w Europie po układzie w Tylży z roku 1807 sprawiła, że Rosja była bardziej zainteresowana rozwojem stosunków handlowych i politycznych z USA. Dwa dni po inauguracji Jamesa Madisona wezwano doń Johna Quincy Adamsa w celu powierzenia mu zadania reprezentowania USA w Rosji. Przybył do St. Petersburga i 5 listopada 1809 roku został przyjęty przez cara Aleksandra I, który oświadczył o uznaniu i nawiązaniu stosunków dyplomatycznych z USA⁶⁶.

Madison powierzył funkcję **Jamesowi Monroemu** (Sekretarz Stanu od 6 kwietnia 1811 do 3 marca 1817 roku), co okazało się bardzo trafnym wyborem. Monroe był drugim z kolei Sekretarzem Stanu, który wprost z tego urzędu awansował na urząd prezydenta. Dodajmy, że w ocenie wielu obejmując ten urząd, traktował go jako przydatny w realizacji planu osiągnięcia pozycji prezydenta USA. Przypomnijmy, że miał doświadczenie dyplomatyczne, dwukrotnie będąc w Paryżu przedstawicielem USA, służył także w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Chciał być rzeczywistym Sekretarzem Stanu, o czym pisał prezydentowi i prezydent na wiele mu zezwolił.

Był to czas narastającego sporu z Wielką Brytanią, która domagała się likwidacji embarga handlowego⁶⁷. Prezydent i Sekretarz Stanu, przy pewnych różnicach w stosunku do Kongresu, zalecili podjęcie działań zbrojnych przeciwko Wielkiej Brytanii, co stało się 18 czerwca 1812 roku⁶⁸. Monroe próbował jeszcze nieco studzić zapały wojenne i wysyłał sygnały do Brytyjczyków, że czeka tylko na odwołanie przez nich wrogich praktyk *impressment*. Za tymi amerykańskimi działaniami na rzecz wojny stało zainteresowanie stanów zachodnich ewentualnym zajęciem Kanady. Madison zainteresowany reelekcją, a Monroe prezydenturą nie mogli lekceważyć nastrojów społecznych.

Inwazja brytyjska nie zostawiła wielu szans dla dyplomacji, choć pewne kanały utrzymano. Zaslugą Monroego, cenioną do dziś szczególnie przez historyków, było wywiezienie z Waszyngtonu, zagrożonego atakiem wojsk brytyjskich, cennych dokumentów na wirgińską stronę Potomaku⁶⁹. Już 20 sierpnia sekretarz Monroe nakazał spakowanie dokumentów, co też John Graham – *Chief Clerk* i Stephen Pleasanton oraz Josias W. King zrobili. Przewieźli dokumenty do młyna Edgara Pattersona na drugą stronę

⁶⁶ H. Van Demark, *The Beginning of American-Russian Relations*, AFSJ, Nov. 1943, vol. 20, No. 11; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign...*, s. 42.

⁶⁷ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 48.

⁶⁸ Szeroko o wojnie: R. Kłosowicz, *Wojna amerykańsko-brytyjska 1812–1814*, Wyd. UJ, Kraków 2003.

⁶⁹ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18.

Potomaku, a potem przenieśli do Leesburga, gdzie przez kilka tygodni były przechowywane. Dzięki temu najważniejsze dokumenty, w tym Deklaracja Niepodległości, nie wpadły w ręce brytyjskie⁷⁰. W tym samym czasie Dr Thornton ratował z kolei dokumenty Biura Patentowego, przenosząc je do swojej farmy. W tych decydujących momentach Monroe był Sekretarzem Stanu i równocześnie Sekretarzem Wojny, dobrze zapisując się na obydwu stanowiskach⁷¹.

Był to dramatyczny okres, kiedy 25 sierpnia 1814 roku Brytyjczycy wtargnęli do Waszyngtonu i podpalili budynki rządowe, w tym gmach Departamentu Stanu. Doszło do rozmów z Brytyjczykami (pierwotnie mediacje proponował car Rosji), a Madison wyznaczył do ich podjęcia Alberta Gallatina, Jamesa A. Bayarda i posła w Rosji – Johna Quincy Adamsa, Henry’ego Claya i Jonathana Russela. Ta grupa uzyskała w Gandawie dobre warunki pokojowe. USA poniosły w tej wojnie wielkie straty, w okrętach i towarach oceniane na sumę 40 000 000 \$, ale ta strata stała się impulsem do rozwijania floty i przemysłu okrętowego, zwiększając możliwości handlu z zagranicą⁷². Był to czas rozkwitu amerykańskich liniowców. One budowały jedyne stałe połączenia między USA a Europą i od roku 1816 działać zaczęła pierwsza kompania Black Ball, organizująca rejsy między Nowym Jorkiem a Liverpoolem. Prawie 50 okrętów amerykańskich skutecznie wyeliminowało Brytyjczyków z połączeń USA – Wielka Brytania. Kolejny amerykański wkład w połączenie USA z Europą to słynny „American Cliper” wyróżniający się szybkością. Szybkość komunikowania się między kontynentami ułatwiło funkcjonowanie służby konsularnej i dyplomatycznej.

W tym okresie w polityce zagranicznej wyróżniać się zaczęli nowi politycy i dyplomaci. Negocjacje w Gandawie stały się dla nich jakby miejscem potwierdzenia ich talentu. Szczególnie wyróżnił się John Quincy Adams, poseł przy dworze Jego Imperatorskiej Mości. Jak pisano, już w wieku 14 lat służył w Petersburgu jako asystent Francisa Dany, potem z ojcem Johnem przebywał w Paryżu i był sekretarzem komisji negocjującej traktat z Wielką Brytanią, uznający niepodległość USA. Potem był posłem w Niderlandach, Portugalii, Prusach, a ponadto uczył retoryki w Harvardzie, podczas gdy pracował w stanowym i federalnym Senacie. Został skierowany na czele grupy do Gandawy dla negocjowania traktatu z Wielką Brytanią. Jego wieloletnie doświadczenie pomogło w tych negocjacjach. Inni w tej grupie to Henry Clay – 37-letni Speaker Izby Reprezentantów, senator J.A. Bayard – federalista z Delaware, oraz Albert Gallatin – były Sekretarz Skarbu, a także Jonathan Russel – początkujący dyplomata⁷³. Brytyjczycy nie spieszyli się do rozmów, ponieważ Napoleon właśnie kapitulował i mogli skoncentrować się na wojnie z USA, a dopiero co spalili wiele budynków rządowych w Waszyngtonie. Wreszcie jesienią, w październiku 1814 roku, rozpoczęto rozmowy. Pozycja negocjacyjna Amerykanów poprawiała się wobec sukcesów wojsk amerykańskich. Traktat podpisano

⁷⁰ *Homes of the Department of State*, Part VI, AFSJ, June 1930, vol. VII, No. 6, s. 205 – tam też na s. 204 załączone zdjęcie The Old War Office, 17th Street N.W., Washington, D.C. 1801–1819 z William McNeir Collection, zrobione przez znanego dyplomatę Alveya A. Adeę; G. Hunt, *The Department of State. Its History and Functions*, s. 196.

⁷¹ Monroe zrezygnował z funkcji Sekretarza Stanu 30 września 1814 roku i został na nowo powołany 28 lutego 1815 roku, za: G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 469.

⁷² J.K. Huddle, *The American Merchant Marine*, AFSJ, June 1926, vol. III, No. 6.

⁷³ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 68–69; R. McClintock, *The Treaty of Gent*, FSJ, Jan. 1952; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 51.

24 grudnia 1814 roku, a Senat ratyfikował go jednomyślnie 16 lutego. Tymczasem Amerykanie odnieśli zwycięstwo 8 stycznia 1815 roku pod Orleanem. Traktat ustanowił *status quo ante bellum*. W dalszej perspektywie traktat przyczynił się do zawarcia kolejnego układu amerykańsko-brytyjskiego z roku 1817 (*Rush – Bagot agreement*) obu państw o demilitaryzacji Wielkich Jezior. Po podpisaniu traktatu John Quincy Adams pojechał do Londynu, gdzie służył od 8 czerwca 1815 do 10 czerwca 1817 roku jako poseł.

Jeśli pominiemy sprawy wojny, to ogląd aktywności Departamentu Stanu i tworzone regulacje dotyczące jego działań pokazują jednoznacznie, że głównym zadaniem polityki zagranicznej było przeciwdziałanie ograniczeniom nakładanym na handel zagraniczny USA⁷⁴. Miało to dotyczyć Anglii, a także innych państw. Na tym skupiła się aktywność służby dyplomatycznej i konsularnej.

Po zakończeniu działań militarnych w Waszyngtonie Departament Stanu powrócił do stolicy i w okresie od września 1814 do marca 1816 roku zajmował budynek na południowej stronie G Street blisko Eighteenth Street na czas remontu swojego dawnego budynku spalonego w czasie inwazji brytyjskiej. Potem został czasowo przeniesiony do *War Office* (tj. *Public Building West of the White House* od marca 1816 do sierpnia 1819 roku)⁷⁵.

III. 3. DEPARTAMENT STANU W OSTATNICH LATACH RZĄDÓW „DYNASTII Z WIRGINII”

Czas sekretarzowania Monroego zakończył się, gdy 3 marca 1817 roku został zaprzysiężony jako prezydent USA. Nowy prezydent wybrał na Sekretarza Stanu **Johna Quincy Adamsa**. Został on mianowany sekretarzem 5 marca 1817 roku, przybył do USA 6 sierpnia, a objął stanowisko 22 września 1817. W okresie od marca do września sekretarzem *ad interim* był prokurator generalny Richard Rush.

John Quincy Adams to człowiek o bodajże największym doświadczeniu międzynarodowym⁷⁶. Już jako 11-letni chłopiec, odwiedził z ojcem Johnem Adamsem Paryż w roku 1778. Jako 14-latek był asystentem F. Dany w St. Petersburgu, a potem po roku pojechał do Niderlandów, gdzie jego ojciec był posłem. W roku 1792 asystował ojcu w czasie ostatniej fazy negocjacji z Wielką Brytanią. Po studiach prawniczych w Harvardzie praktykował prawo. W roku 1794 został ministrem rezydentem w Niderlandach w wieku 27 lat, a w 1797 – posłem w Prusach. Wreszcie po karierze w Senacie został pierwszym akredytowanym w Rosji posłem, gdzie służył 6 lat. Następnie zasłynął przy negocjowaniu traktatu w Gandawie.

To człowiek zdecydowany w działaniach i słowach, odnoszący się z rezerwą do ludzi – dobrze wykształcony, posługujący się językiem francuskim i niemieckim. Badacz dy-

⁷⁴ W. McClure, *The Development of American Commercial Policy*. The first of three articles based upon lectures delivered in the Foreign Service School of the Department of State, Jan. 1926, w: AFSJ, March 1926, vol. III, No. 3.

⁷⁵ *Homes of the Department of State*, Part VI, AFSJ, June 1930, vol. VII, No. 6; L.H. Burke, *Homes of the Department of State, 1774–1976...*, s. 33–36.

⁷⁶ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign...*, s. 45–46.

plomacji amerykańskiej S. Grant pisał, że Monroe „though cold, austere, and blunt, was the Department’s greatest Secretary”⁷⁷. Wielu wskazuje, że choć J.Q. Adams pracował dla prezydenta doświadczonego w sprawach zagranicznych, to sukcesy USA w polityce zagranicznej wiązać należy właśnie z szefem Departamentu Stanu. Prezydent miał pełnię władzy nad sprawami zagranicznymi, nawet sam czytał wiele dokumentów i przeglądał projekty listów Adamsa, korygował je czasem, a niekiedy sam przekazywał swoje teksty. Monroe kontrolował też nominacje, ale informował i konsultował to ze swym Sekretarzem Stanu. W tym wszystkim nigdy nie ignorował sekretarza. Prezydent, ufając mu, dał mu prawo do prowadzenia polityki jak zaufanemu partnerowi. Pracowity Adams robił wiele, ale nigdy nie próbował pełnić funkcji pierwszego ministra. Być może to, że prezydent wydzielił swemu sekretarzowi pola wyłącznej aktywności, nie pozwoliło na powstanie warunków, aby sekretarzowi przyszła myśl pełnienia funkcji pierwszego ministra. J.Q. Adams był takim typem sekretarza, który stał się partnerem prezydenta i służył mu radą w wielu kwestiach, uznając za oczywiste jego kierownictwo. Pomimo jego kwalifikacji, w powołaniu go na stanowisko odegrał też znaczną rolę fakt, że po dwóch wcześniejszych sekretarzach z Wirginii szukał sekretarza z innego rejonu, konkretnie ze stanów wschodnich. Henry Clay – oburzony tym, że nie on dostał to stanowisko – wskazywał na to, że były federalista z Nowej Anglii nie był prawdziwym republikaninem. Sam J.Q. Adams przy silnym poparciu przyjaciół traktował tę szansę jako prowadzącą go do urzędu prezydenta, co rzeczywiście nastąpiło. Wielu było świadomych tego, że w tym okresie bliskość współdziałania prezydenta z Sekretarzem Stanu czyni tego ostatniego naturalnym kandydatem na prezydenta. Zdawali sobie z tego sprawę także inni członkowie gabinetu, którzy zwalczali Adamsa, zniechęcając prezydenta do faworyzowania go. Wtedy w kręgach przeciwników z obozu Andrew Jacksona zaczęto mówić o dynastii sekretarzy (*Secretary Dynasty*).

Obejmując stanowisko 22 września 1817 roku, J.Q. Adams napisał modlitwę:

A PRAYER ON BECOMING SECRETARY OF STATE

O God, my only trust was thou
Through all life’s scenes before:
Lo, at thy throne again I bow,
New mercies to implore.

Thy aid, O Father, wilt thou lend?
My thoughts wilt thou inspire?
My heart to do thy pleasure bend?
My breast to virtue fire?

Thy gracious wisdom to fulfill
My constant aim incline,
Grant for my feeble, faltering will
Th’ unerring strength of thine.

Grant active powers, grant fervid zeal,
And guide by thy control,

⁷⁷ F.S. Hopkins, *The Department’s Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18; M.M. Huthinson, *The Early Years of the State Department*, AFSJ, April 1946, vol. 23, No. 4, podaje, że jego pensja wynosiła 6000 \$.

And ever be my country's weal
The purpose of my soul.

Thine be the purpose, thine the deed,
Which thou alone canst bless.
From thee all perfect gifts proceed,
Oh, crown them with success.

Extend, all-seeing God, thy hand,
In mercy still decree,
And make to less my native land
An instrument of me⁷⁸.

John Quincy Adams, mimo pracowitości, z trudem z powodu braków kadrowych opanowywał olbrzymi napływ materiałów. Po pierwsze, musiał mianować nowego *Chief Clerk*, gdyż John Graham odszedł na emeryturę w czerwcu 1817 roku, i powołał na to stanowisko Daniela Brenta z długim doświadczeniem w Departamencie Stanu. Dość trzeba, że był konsekwentny w obronie przed mianowaniem na stanowiska konkretnych osób pod presją, a także własnych krewnych, był wrogo nastawiony do „beggars for office”. Było bowiem wówczas często stosowaną praktyką mianowanie na placówki z motywów politycznych w ramach „systemu łupów”. Owa praktyka ustrojowa formowała się w tych latach i przejawiała się na szczeblu federalnym obdarowywaniem zasłużonych zwolenników partii stanowiskami federalnymi. Stanowiska w służbie publicznej były łupem, z którego korzystał zwycięzca.

Sekretarz Stanu podjął się uporządkowania systemu dokumentacji departamentu, wprowadzając indeks dokumentów wchodzących i wychodzących. Obieg dokumentów, a przede wszystkim fakt, że wiele ich ginęło, oceniał bardzo źle. Doprowadził więc w roku 1818 do wydania zarządzenia (*executive order*) porządkującego funkcjonowanie instytucji. Wszystkie działania Sekretarza Stanu miały przechodzić przez *Chief Clerk* odpowiedzialnego za dokumentację dyplomatyczną przychodzącą i wychodzącą (ktoś inny nadzorował dokumenty konsularne), który stał się drugą osobą po Sekretarzu Stanu w departamencie. Ustanowiono wyższe pensje, precyzyjnie przydzielając zadania, których poziom wykonania ocenił negatywnie, takie jak archiwizowanie dokumentów, zbieranie i ogłaszanie dokumentów Kongresu. Podjął działania dla ustanowienia nowych reguł zapisu w rejestrze urzędników federalnych, spowodował przygotowanie wykazu regulacji handlowych i przekazanie ich placówkom za granicą. Przygotował swego rodzaju podręcznik dla wszystkich dyplomatów, uczący jak sporządzać raporty, prowadzić rachunki, sprawy nadzoru celnego, drukować paszporty i jak reagować na wręczenie prezentów⁷⁹. Ustalił nowe reguły informowania senatorów o sprawach zagranicznych. Nadal w departamencie pracowało tylko 12 osób.

Adams musiał się borykać i z takimi problemami, jak spadek zainteresowania sprawami zagranicznymi po wojnie 1812–1814 oraz rozkwit „systemu łupów”. Nie był uregulowany system wynagradzania, szczególnie konsulów. Dla nich oznaczało to zarobki

⁷⁸ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, po stronie tytułowej.

⁷⁹ *Memoirs of John Quincy Adams*, Ch.F. Adams (ed.), Philadelphia 1875 V, s. 166–167, za: G.H. Stuart, *The Department...*, s. 56.

uzyskiwane ze ściąganych opłat, bez żadnych uregulowań i ograniczeń poza... skalą chciwości konsula. Atmosfera pracy, morale były wówczas złe i tak w zasadzie trwało przez wiele lat. Jednak w odróżnieniu od służby dyplomatycznej służba konsularna powiększała się szybko od początku. Już w roku 1790 młoda republika ustanowiła dziesięć placówek konsularnych (sześciu konsulów – czterech wicekonsulów). Dziesięć lat później liczba wzrosła do 52, włączając w to cztery konsulaty generalne w najważniejszych miastach. Placówki były głównie w Europie, a tylko kilka w Ameryce Łacińskiej. Do roku 1820 istniały już 83 placówki, w 1850 – aż 197, co w 1890 zwiększyło się jeszcze do 323⁸⁰. Uwzględnijmy i ten fakt, że konsulaty prawie nie kosztowały Skarbu Państwa, a na płace (marne – do czasów J.Q. Adamsa) pieniądze uchwałał Kongres. Choć dyplomaci mieli za zadanie wysyłać informacje o polityce państwa ich goszczącego, mieli utrzymywać przyjazne kontakty z tamtejszymi elitami rządzącymi i całym korpusem dyplomatycznym, to nie byli należycie opłacani. Za swą pracę otrzymywali małe wynagrodzenie, niewystarczające na utrzymanie wymaganego bogatego życia towarzyskiego, a więc stanowiska te zajmować powinni ludzie niezależni finansowo, zamożni. Aż do początku XX wieku dyplomaci amerykańscy w zasadzie nie mogli żyć z pensji⁸¹.

Ustawa *Act of March, 1820* sprecyzowała zadania Sekretarza Stanu w sprawie cenzusu. Był on odpowiedzialny za przeprowadzenie cenzusów z lat 1790, 1800, 1810 i w dużej części obciążany różnymi zadaniami organizatorskimi. Po konsultacjach z urzędnikiem przez lata tym się zajmującym przygotowano projekt ustawy dotyczącej cenzusu. Nadal dane mieli zbierać szeryfowie federalni. Zwiększono zakres informacji zdobywanych. Dotyczyć one miały kwestii płci, koloru skóry, wieku, warunków życia, liczby naturalizowanych cudzoziemców, liczby osób pracujących w rolnictwie, handlu i manufakturach⁸². Oprócz cenzusu Departament Stanu przygotował także na polecenie Kongresu z roku 1817 raportu na temat miar i wag oraz ich standaryzacji. Nadal Departament Stanu wykonywał także liczne wewnętrzne funkcje.

W 1819 roku wynegocjowano przeniesienie Departamentu do 30-pokojowego budynku Northeast Executive Building na skrzyżowaniu 15. lub 16. ulicy i na Pennsylvania Avenue, tj. w miejscu, gdzie dziś mieści się *Department of Treasury*. W tej siedzibie departament znajdował się od września 1819 do listopada 1866 roku⁸³. Najszybciej przeniesiono tam zaniedbaną bibliotekę Departamentu Stanu, ustanowiono zasady dostęp-

⁸⁰ W roku 1820 ustanowiono konsulat na Sandwich Islands, w Honolulu, a 19 IX został tam mianowany John C. Jones Jr. z Massachusetts. Konsulat ten istniał do 12 sierpnia 1898 roku. Przez cztery lata funkcjonowania Rządu Tymczasowego Wysp Hawajskich funkcjonowali tam czterej dyplomaci – *Foreign Posts at Home. American Diplomatic and Consular Posts at Places Now Included in the United States and Its Insular Possessions*, Part II, AFSJ, Febr. 1925, vol. 2, No. 2.

⁸¹ D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 144.

⁸² *Memoirs of John Quincy Adams*, s. 125–148, za: G.H. Stuart, *The Department...*, s. 56.

⁸³ *Homes of the Department of State*, Part VII, AFSJ, July 1930, vol. VII, No. 7, s. 245 – tam też na s. 244 załączone zdjęcie – The Old Northeast Executive Building. 15th St. and Pa. Ave, 1820–1866 z William McNeir Collection. Zdjęcie to przedstawia budynek tuż przed jego zburzeniem w celu uzyskania miejsca dla północnego skrzydła obecnego departamentu. Północne skrzydło obecnego *Department of Treasury* zawiera w swej zewnętrznej ścianie od 15 ulicy tablice nawiązujące do faktu ulokowania tam kiedyś *Department of State*; Richard S. Patterson, *The Department's Home, 1819–1866. The Northeast Executive Building*, FSJ, Nov. 1966; L.H. Burke, *Homes of the Department of State...*, s. 37–40, zawiera rycinę z ułożeniem tych budynków.

ności zbiorów na miejscu. Zbiory te wzbogacano, nakazując prokuratorom rejonowym i gubernatorom dostarczenie wszystkich statutów i praw obowiązujących na ich terenie.

Adams rozbudował departament, ale był ostro krytykowany przez Kongres za podwojenie wydatków w stosunku do 1800 roku⁸⁴. W dużej mierze wynikało to nie ze wzrostu aktywności międzynarodowej, lecz z przyrostu korespondencji krajowej. W skład USA wchodziły już wówczas 24 stany, a nie 16, jak było roku 1800, liczba członków Kongresu zwiększyła się ze 130 w roku 1800 do 230. Powstawało coraz więcej dokumentów w stanach, liczniejsi kongresmeni domagali się coraz więcej danych. Nie trzeba dodawać, że ręczne kopiowanie dokumentów wymagało olbrzymiej pracy, nawet drukowanie tekstów traktatów przy ówczesnej technice groziło błędami o znacznych konsekwencjach.

J.Q. Adams był wzorem pracowitości (zajmował się sprawami od godziny 6 do 24 z krótką przerwą na pływanie lub spacer) oraz innowacyjności w zakresie organizowania pracy departamentu. Działał zdecydowanie na rzecz wzrostu potęgi USA. Za jego czasów uregulowano stosunki z Wielką Brytanią w sprawach granicznych, głównie w rejonie Wielkich Jezior, tworząc mechanizm negocjowania spraw szczegółowych i wytyczania granicy (*Rush-Bagot Agreement of 1817, Convention of 1818*). Dokonało się powiększenie terytorium USA przez zakup Florydy Wschodniej, potwierdzone traktatem z 22 lutego 1819 roku w Waszyngtonie (*Adams-Onis Treaty*), co Hiszpanie ratyfikowali z pewnym opóźnieniem 19 lutego 1821 roku. Uważał to za największe swoje osiągnięcie⁸⁵. Był to też okres, gdy USA zetknęły się z wielkim procesem uwalniania się kolonii w Ameryce Łacińskiej spod władzy kolonizatorów. Określenie stosunku do nich to zagadnienie wielkiej wagi. Bardzo szybko, bo już w roku 1816 był przekonany, o czym informował prezydenta, że dążenia tamtych narodów do niepodległości są usprawiedliwione, ale to automatycznie nie narzuca USA obowiązku opowiedzenia się za tym. Zalecał także rozważne działanie w każdej sprawie. Tak było z Republiką La Plata, którą prezydent po akceptacji Kongresu uznał dopiero marcu 1822 roku. W sprawach realizacji polityki wobec wybijającej się na niepodległość Ameryki Łacińskiej dużą rolę odegrał dyplomata Joel R. Poinsett z Południowej Karoliny, służący na wielu stanowiskach, aż został w końcu posłem nadzwyczajnym i ministrem pełnomocnym w roku 1825 w Meksyku (wynegocjował z Meksykiem układ handlowy 14 lutego 1828 roku)⁸⁶.

Procesy wyzwania państw Ameryki Łacińskiej wywołały zainteresowanie państw Świętego Przymierza i Wielkiej Brytanii. Zarysowała się pewna zgodność interesów USA i Wielkiej Brytanii, po wypowiedziach ministra spraw zagranicznych George'a Canninga. Oba państwa dały wyraz niechęci wobec powrotu hiszpańskiego władania na tym terenie. Wobec wyjazdu sekretarza J.Q. Adamsa do swego ojca prezydent Monroe, widząc wagę tych spraw, zwrócił się do dwóch eksprezydentów, którym służył, T. Jeffersona i J. Madisona, o określenie ich stanowiska wobec idei współdziałania z Brytyjczykami, uzyskując od nich poparcie. Debata nad tymi sprawami odbyła się w gabinecie już z udziałem sekretarza Adamsa 7 listopada 1823 roku. Toczyła się ona w momencie upublicznienia stanowiska cara Rosji, że nie uzna południowoamerykańskich republik. Adams zdawał się zakładać, że Brytyjczycy bardziej pragnęli zapobiec

⁸⁴ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18.

⁸⁵ *Memoirs of John Quincy Adams*, s. 289, za: G.H. Stuart, *The Department...*, s. 60.

⁸⁶ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 76–83.

przejęciu przez USA byłych posiadłości hiszpańskich niż uzyskać zobowiązanie USA do działań przeciw interwencji Świętego Przymierza. Przypomnijmy, że był to czas, gdy car rosyjski próbował wymóc nowy kształt władania rosyjskiego na Alasce. We wrześniu roku 1821 wydał ukaz ustalający rosyjskie tam panowanie na 51 stopniu szer. geogr. PN. To obejmowałoby część Oregonu. J.Q. Adams w roku 1823 zdecydowanie odrzucił takie żądania w rozmowach z posłem rosyjskim. To utwierdza wielu w opinii, że Adams w dużym stopniu odpowiada za kształt *Monroe Doctrine*⁸⁷. Jednak to prezydent Monroe jest odpowiedzialny za sformułowanie doktryny i ogłoszenie jej, jak chciał, w formie jednostronnej deklaracji bez udziału Wielkiej Brytanii.

Adams był szczególnie zaangażowany w respektowanie prawa państw neutralnych, a jego wypowiedzi publiczne i listy mogły być uznane za wkład w definiowanie pojęcia neutralności.

Odegrał wielką rolę w budowie nowoczesnie działającego działu egzekutywy, który z racji dobrej współpracy z prezydentem i aktywności jego szefa cieszył się autorytetem jak nigdy dotąd.

Lata rewolucji czy okres funkcjonowania Kongresu Kontynentalnego i Artykułów Konfederacji, a potem już USA, potwierdziły wagę dobrze działającej służby zagranicznej – dyplomatycznej i konsularnej. Wiele dobrego zdziałali, lecz bardzo często byli przedmiotem krytyki. Szczególnie dotyczyło to działania konsulów, gdyż nie wszyscy byli kompetentni. Podróżujący po świecie Amerykanie pisali do Departamentu Stanu o niekompetencji konsulów i o pobieraniu przez nich opłat niewspółmiernych do załatwianych spraw, a także różnych ich wielkościach w zależności od miejsca ulokowania placówki. W rezultacie od końca lat dwudziestych sekretarze stanu, kongresmeni rekomendowali zmiany w organizacji pracy, sugerując m.in. wprowadzenie zasady opłacania konsulów, a także zakazu wdawania się ich w działalność biznesową oraz ustanowienie stałych opłat dla wszystkich placówek. Tego nie udało się podjąć J.Q. Adamsowi.

W roku 1824 John Quincy Adams został prezydentem wybranym przez Izbę Reprezentantów, z jednym głosem przewagi nad Andrew Jacksonem. Na Sekretarza Stanu powołał **Henry'ego Claya**, człowieka z pewnym doświadczeniem w pracy komisji dla ustanowienia pokoju w Gandawie, a także jako *Speaker of the House*, gdzie podejmował sprawy zagraniczne, szczególnie dotyczące Ameryki Południowej, bardzo kompetentnie. Wybór tego Sekretarza Stanu był kontestowany, dlatego że widziano w tym tylko rezultat targów politycznych, gdyż Clay „zasłużył się” przy wyborze J.Q. Adamsa na prezydenta, co było prawdą, choć pozycja Claya jako rzecznika Zachodu była bardzo silna i wzmacniała możliwości działania prezydenta⁸⁸. Był to więc tylko w części „łup wyborczy”. Ten wybór uświadamia także, iż przy wyborze Sekretarza Stanu (i w pewnym stopniu innych sekretarzy) zauważalną rolę odrywały również geograficzne afiliacje, jako mające wpływ na wybór. Sam Clay był z krwi i kości politykiem, doświadczonym polemistą, wspaniałym mówcą, a Kongres stanowił forum dla popisów oratorskich. Zaj-

⁸⁷ Ch. Maechling Jr., *Monroe Go Home*, FSJ, June 1988, omawia doktrynę w perspektywie historycznej. B.J. Good, *Woman in the Foreign Service: A Quiet Revolution*, FSJ, Jan. 1981; patrz też: L. Pastusiak, *Historia dyplomacji...*, rozdz. 18.

⁸⁸ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18, podaje tę informację za pracą: G.H. Stuart, *The Department of State. A History of Its Organization, Procedure, and Personnel*, The MacMillan Co., New York 1949, s. 67; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 49.

mowanie się administrowaniem nie bardzo mu odpowiadało. Po czterech latach pracy w departamencie wrócił do funkcji w Kongresie z zadowoleniem. Jednak wielu uważa, iż Clay, obejmując ten urząd, spodziewał się, że i w jego wypadku sprawdzi się reguła „Secretary dynasty” i poprowadzi go do prezydentury.

Henry Clay (sekretarz w okresie 7 marca 1825 – 3 marca 1829 roku) natychmiast podjął działania na rzecz wzmocnienia składu departamentu, domagając się większych funduszy. Wykazał w raporcie do Kongresu, że tylko osiem⁸⁹ z 15 kategorii prac wykonywanych przez departament należy do sfery spraw zagranicznych, gdyż pozostałe siedem to sprawy krajowe⁹⁰, które skutecznie mogłyby wykonywać ewentualnie nowy „Home Department”. Kongres to odrzucił, zwiększając jednak personel departamentu do 13 osób, a dodatkowo kilka osób zatrudniono na czasowe kontrakty. Używał też argumentu o potrzebie rozszerzenia służby zagranicznej w związku z powstaniem siedmiu nowych państw Ameryki Łacińskiej.

Ogląd działań służby zagranicznej potwierdza to, czym były wówczas Stany Zjednoczone – państwem o dużej dynamice w handlu międzynarodowym i niewielkiej pozycji na arenie międzynarodowej. W latach dwudziestych XIX wieku zaznaczył się bardzo wyraźny wzrost zainteresowania amerykańskiej polityki zagranicznej kwestią rozwoju handlu i działaniem na rzecz zlikwidowania ograniczeń. Służyło temu wiele układów, w tym takich jak: traktat z Francją z 1822 roku⁹¹; traktaty z roku 1824 z Rosją oraz z Kolumbią, zawierające wprawdzie tylko starą formułę klauzuli najwyższego uprzywilejowania w handlu; układ z Danią z roku 1826, który wprowadzał ochronę handlu bezpośredniego i pośredniego z pewnym uprzywilejowaniem kolonii duńskich. Ochronę

⁸⁹ Według Claya miały to być takie kwestie: „First, Correspondence with fourteen American Ministers of both grades in foreign countries; with four consuls to the Barbary Pirates, charged also with diplomatic duties; with two agents of claims at Paris and London; and with one hundred and ten consuls abroad, and including numerous translations; and likewise an extensive correspondence concerning claims of citizens of the United States. Second, Correspondence, occasional treating and frequent official interviews on business with Foreign Ministers, accredited to this government whose members varies from ten to fourteen; and also Correspondence with Foreign Consuls admitted in our port, whose governments have no diplomatic representatives. Third, The issuing and distributing to applicants personal passports, and the preparation and distribution of sea letters and Mediterranean passports. Fourth, A compilation from official returns of lists of passengers arriving in the United States and of registered seamen and of commercial information. Fifth, The custody of the Great Seals and the recording of all the commissions to American Ministers and Consuls, and of foreign consuls residing in the United States, and the making out and the recording of their exequatur. Sixth, Examination and liquidation of accounts for foreign and other services under the department... and the application and disbursement of the fund for the relief and protection of distressed seamen; Seventh, Custody and care of the books and papers belonging to various Commissions, which are now dissolved, under different treaties... and the occasional exhibition and making extracts from some of those papers, on the application of individuals. Eight, Reports to Congress and complying with calls for information, and other orders of the Senate and House of Representative” – cyt. za G.H. Stuart, *The Department...*, s. 68.

⁹⁰ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 68–69, wylicza takie funkcje, jak: „correspondence with governors of states and territories and with Federal officials; the preservation of the rolls of Congress; the recording, printing, and distribution of the laws and public documents; the Patent office; the reception and preservation of books published in the United States and giving of necessary certificates to procure the copyrights; the making out and recording of commissions and compiling of the biennial register of officers; the authentication by certificate of records, papers, and documents and the issuance and recording of pardons, remission fees, and penalties; care of the original manuscript journal, books, documents, and papers of historical value, and the superintendence of the taking census”.

⁹¹ W. McClure, *The Development of American Commercial Policy*. The first of three articles based upon lectures delivered in the Foreign Service School of the Department of State, Jan., 1926.

interesów handlowych USA zagwarantowano także w traktatach USA ze Szwecją, Norwegią i miastami hanzeatyckimi w roku 1837. Nieco później podobne traktaty zawarło z Prusami, Brazylią, Austrią i Rosją. Zasada ochrony interesów handlowych USA, ustalona zgodnie z ustawą z roku 1815 i potwierdzona nową ustawą z 1828, jak i seria traktatów, dokładnie precyzowały zadania, jakie stały przed Departamentem Stanu oraz służbą dyplomatyczną i konsularną. Od dominującego w polityce pierwszych lat działania na rzecz zapewnienia sobie prawa do prowadzenia handlu z danym państwem, USA w latach następnych stopniowo przeszły do starań o uzyskanie dostępu do wszelkich rynków, a także o partnerskie traktowanie przez mocarstwa ówczesnego świata. Od lat trzydziestych stopniowo Amerykanie uzyskiwali akceptację takich oczekiwań ze strony innych państw. Do pełnego uznania amerykańskiej koncepcji wzajemnego poszanowania Brytyjczycy dojrżeli dopiero w roku 1847, co zresztą Amerykanie wymusili, oferując pełny dostęp do całego terytorium powiększających się Stanów Zjednoczonych.

Jeszcze raz przypomnijmy, że przy ówczesnych granicach USA otwierały placówki konsularne i dyplomatyczne w miejscach dziś będących pod władzą USA, a wówczas należących jeszcze do innych państw. I tak, 10 maja 1826 roku powołany został na stanowisko pierwszego w historii konsula w San Antonio w Teksasie (tj. w Meksyku) David Dickinson⁹². Służba konsularna w tamtejszych warunkach była realnym wyzwaniem nawet z zagrożeniem życia. 29 października 1829 roku mianowano nowego konsula Josepha Washingtona Elliota Wallace'a, który został przeniesiony 29 marca 1830 roku do Galveston. Konsulat w Galveston funkcjonował 15 lat, a służyło tam łącznie z wyżej wymienionymi siedmiu konsulów. O innych konsulatach w Teksasie – w następnym rozdziale. Także wówczas od czerwca 1828 roku ustanowiono agenta handlowego w Puerto Rico. Tam od 8 września 1829 roku funkcjonował konsulat z Sidneyem Masonem z Nowego Jorku. Konsulat ten w San Juan zamknięto 1 lipca 1899 roku.

Sekretarz Clay wiele nie osiągnął w kwestiach polityki zagranicznej. Brakowało spektakularnych wydarzeń. Nie udało mu się działanie (bo inicjatywa była przedwczesna) w ramach zaproponowanego przez S. Bolívara *The Congress of Panama* poświęconego analizie problemów świata zachodniego. Wysłał tam komisję z Johnem Sergeantem z Filadelfii i weteranem dyplomata Richardem C. Andersonem (ten zmarł po drodze i jest trzecim, umieszczonym na tablicy w Departamencie Stanu, zmarłym w czasie służby)⁹³. Podpisano jednak za czasu jego sekretarzowania bardzo wiele traktatów dotyczących zapewnienia swobody handlu, co – jak pisano – było z punktu widzenia interesów amerykańskich handlowców i producentów ważnym osiągnięciem. To w większości typowe traktaty handlowe z klauzulą najwyższego uprzywilejowania. Jednak ocena ograniczonej aktywności prezydenta i jego sekretarza w sprawach zagranicznych jest raczej krytyczna. Stawia się im zarzut, że nie podejmowali szerszych inicjatyw, ale... tego od nich wówczas nie oczekiwano.

* * *

Dobrze zorganizowany Departament Stanu z ustalonymi procedurami i kompetencjami zdolny był realizować cele, jakie przed nim stały. Nie oczekiwano od niego wiele

⁹² *Foreign Posts at Home. American Diplomatic and Consular Posts at Places Now Included in the United States and Its Insular Possessions*, Part II, AFSJ, Feb. 1925, vol. II, No. 2.

⁹³ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 88–89.

poza zabezpieczeniem tego, czym żyła Ameryka i co uważała za sprawę najważniejszą. A czym żyła – zapytajmy? Problemem rozszerzania terytorium USA, obawami przed wtrącaniem się w ich sprawy innych państw, w tym działaniem prewencyjnym, czym w pewnym stopniu była wojna z Wielką Brytanią w latach 1812–1814; problemem wyzwania się państw Ameryki Łacińskiej z kolonialnej zależności i koniecznością zagwarantowania Ameryce specjalnych praw na tym obszarze, który szybko uznano za obszar interesu amerykańskiego. Wreszcie rozwijająca się Ameryka chciała handlować na całym świecie w atmosferze i z gwarancją najwyższego uprzywilejowania. Tym zadaniom mógł sprostać dobrze zorganizowany Departament Stanu, tj. centrala i szybko rosnąca za granicą służba dyplomatyczna oraz konsularna. Mógł to realizować przede wszystkim dzięki temu, że większość Sekretarzy Stanu to postaci wybitne, dobrze wykształcone, doświadczone w sferze zagranicznej. Wielu z nich zostało potem prezydentami. Stanowisko Sekretarza Stanu było najbardziej prestiżowym w gronie sekretarzy i prowadziło na wyżyny władzy. Był to nadal departament, który miał rozliczne zadania dotyczące spraw wewnętrznych młodego państwa, ale komplikowanie się tej sfery separowało ją od głównych pól aktywności w sprawach zagranicznych, wymuszając konieczność przeniesienia jej do innych agend federalnych. Coraz liczniejsza podzielona służba zagraniczna rozwijała się nie bez problemów wywołanych „systemem łupów”, brakiem profesjonalnego kształcenia, ale budowała swój model działania. Kierunek tych procesów wytyczali jednak sekretarze – na ogół postaci wielkiego formatu, co jeżeli weźmiemy pod uwagę kolejne dziesięciolecia, rzadko będzie można stwierdzić. Wybitni sekretarze znajdowali wsparcie dla swych działań u prezydentów... w wielu wypadkach byłych Sekretarzy Stanu.

DEPARTAMENT STANU, DYPLOMACJI I KONSULOWIE W LATACH ROSNĄCEJ POTĘGI AMERYKI W XIX WIEKU

IV. 1. DEPARTAMENT STANU I PIERWSZE REFORMY

John Quincy Adams przegrał wybory prezydenckie roku 1828, a zwycięzcą został Andrew Jackson z Republican Party. To wielka zmiana w historii USA. Był to koniec rządów „secretary dynasty”. Jackson za pomoc w walce z konkurentem mianował Sekretarzem Stanu **Martina van Burena**, polityka bez doświadczenia dyplomatycznego, z praktyką prawniczą członka legislatury i gubernatora New Yorku¹. Prezydent mianował go, zakładając, że będzie on tylko w pełni podległym mu urzędnikiem federalnym. Zaufaniem obdarzał bowiem w większym stopniu członków swego „kitchen cabinet”, nawet do tego stopnia, że rzadko zwoływał posiedzenie gabinetu, pozbawiając Sekretarza Stanu orientacji w sprawach prowadzonych przez prezydenta. Martin van Buren (sekretarz od 28 marca 1829 do 23 maja 1831 roku, mianowany został 6 marca, ale faktycznie objął urząd 5 kwietnia 1829 roku)² uwikłał się w nagradzanie stanowiskami w departamencie nowych ludzi w ramach rozkwitającego wówczas „spoils system”, czym spowodował odejście stamtąd wielu pracowników. Szczęśliwie dla siebie i departamentu zachował część doświadczonych, jak choćby *Chief Clerk* Daniela Brenta i innych o długim stażu. Nie mógł od razu przejąć urzędu i wbrew praktyce nie chciał, aby *ad interim* zastępował go *Chief Clerk*, wyznaczył więc zaufanego Jamesa Hamiltona z New Yorku do pełnienia tej funkcji. Prezydent nie bardzo się z nim liczył i bez jego wiedzy mianował na placówki: w Wielkiej Brytanii – L.W. Tazewella i we Francji – Edwarda Livingstona. Van Burenowi udało się spowodować ich rezygnacje, ale inne nominacje także nie odbywały się w dobrej atmosferze. Ta prezydentura i, co za tym idzie, sytuacja Sekretarza Stanu oraz jego departamentu jest różna od poprzednich i w tym, że od Washingtona do J.Q. Adamsa prawie każdy prezydent miał doświadczenie w sprawach zagranicznych bądź jako dyplomata, bądź jako Sekretarz Stanu. Jackson nie miał doświadczenia w tym zakresie, jak i zresztą w pełnieniu żadnego urzędu poza funkcjami dowódcy. Sekretarza dobrał, także uwzględniając jego doświadczenie krajowe. Stał na stanowisku, że polityczne aspiracje jakiegokolwiek kandydata na Sekretarza Stanu wprost pozbawiają go

¹ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 88–89.

² W. Gerber, *Secretary of State ad interim*, AFSJ, May 1953, podaje, że prawie przez cały marzec sekretarzem *ad interim* był James Hamilton z New Yorku.

szans otrzymania tego urzędu. Nie był chyba świadomy, że jego sekretarz van Buren w skrytości ducha traktował ten urząd jako mogący doprowadzić go do prezydentury. Wybór van Burena obrazował wzrost znaczenia New Yorku, w czym ten stan zastąpił dominującą do tej pory Wirginię.

Dwa dość nietypowe wydarzenia warto wspomnieć z czasu jego urzędowania. Po pierwsze, załatwił przyjęcie całego Departamentu Stanu w Executive Mansion przez prezydenta oraz – po drugie, zaprosił byłego szefa i prezydenta Johna Quincy Adamsa na rozmowę o departamencie³. W zakresie problematyki międzynarodowej van Buren zaangażował się w działania na rzecz rozwiązania sporu z Wielką Brytanią dotyczącego handlu z Indiami Zachodnimi i od roku 1830 brytyjskie kolonie zostały otwarte dla statków amerykańskich. Po dwóch latach van Buren zdecydował się zrezygnować, będąc głównie zainteresowany sprawami krajowymi. Trzeba tę motywację rozumieć jako wynikającą z kalkulacji, że lepiej mu będzie z innej pozycji walczyć o prezydenturę. Szansa na realizację tych planów i tak w tym momencie była zerowa wobec decyzji Jacksona, że będzie się ubiegał o drugą kadencję. Van Buren chciał, aby na stanowisku Sekretarza Stanu zastąpił go Edward Livingston, a sam widział się... w Londynie jako ministra pełnomocnego. Obie nominacje natrafiły na opór Senatu. Van Buren przegrał głosowanie w Senacie w grudniu 1831 roku, a przy równowadze głosów przeważył głos wiceprezydenta J. Calhouna. Livingstona ostatecznie zatwierdzono, a van Buren został mianowany przez Jacksona jego „running mate” (czyli kandydat na wiceprezydenta) w wyborach 1832 roku. Został więc wiceprezydentem i startując z tej pozycji, po czterech latach – w roku 1836 wygrał wybory prezydenckie⁴.

Kolejni sekretarze za rządów Jacksona i prezydenta van Burena podjęli działania na rzecz usprawnienia działania Departamentu Stanu⁵. Byli to: Edward Livingston (sekretarz od 24 maja 1831 do 29 maja 1833 roku); Louis McLane (29 maja 1833 – 30 czerwca 1834 roku) oraz John Forsyth (1 lipca 1834 – 3 marca 1841 roku, czyli przez całą prezydenturę van Burena). Znacząca reorganizacja departamentu to zasługa właśnie McLane’a, o czym niżej. Forsyth zaś przez wiele lat sprawnie kierował całością spraw, doskonaląc w praktyce działania departamentu.

Sekretarz stanu **Edward Livingston** – prawnik – choć niedoświadczony, okazał się sprawnym organizatorem. Nazwisko miało swoją magię, bowiem jego brat Robert R. Livingston kierował sprawami zagranicznymi przed uchwaleniem konstytucji, a także skutecznie negocjował zakup Luizjany. Był niechętnie nastawiony wobec rozhułanego wówczas „systemu łupów”. Zwrócił prezydentowi uwagę na fakt nieutrzymywania stosunków dyplomatycznych z Konfederacją Niemiecką, tj. z Austrią, Prusami, Bawarią i innymi, oraz miastami hanzeatyckimi, Szwajcarią, Sardynią, państwem papieskim, Neapolem, pozostałą częścią Włoch i Grecją. Domagał się zmiany w tej sferze, co częściowo podjęto. W roku 1830 USA miały ustanowione poselstwa w 15 państwach, a liczba ta powiększyła się do roku 1860 do 33 państw⁶. W roku 1854 USA miały 28 placówek kierowanych przez ministra pełnomocnego, 2 – przez ministra rezydenta, 14 – przez *charge d'affaires* i 2 – przez komisarzy. Utworzono placówki w Neapolu w roku 1831,

³ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 72.

⁴ A. DeConde, *The American Secretary...*, s. 69.

⁵ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18.

⁶ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign...*, s. 69.

w Brukseli – w 1832, w Wiedniu – w 1838, w Rzymie w państwie papieskim – w 1848, odbudowano w roku 1835 poselstwo w Prusach zlikwidowane w 1801, w Konstantynopolu w roku 1831 utworzono poselstwo kierowane przez ministra rezydenta, oraz kolejne w państwach południowoamerykańskich, w Chinach i na Hawajach. Było także w latach 1837–1845 poselstwo w niezależnej republice Texasu. Dodajmy, że w latach 1830–1860 wzrosła również liczba placówek konsularnych z 141 do 282 (było to 8 konsulatów generalnych, 226 konsulatów, 21 wicekonsulatów, 24 agencje konsularne i 3 innego typu placówki).

Sekretarz Livingston zaproponował prezydentowi 2 marca 1833 roku reformę systemu działania Departamentu Stanu. Był to moment, gdy w Kongresie pojawiły się głośne wypowiedzi na rzecz ograniczenia dyplomatycznej reprezentacji do... tylko trzech placówek: w Anglii, Francji i Rosji! Tego typu wypowiedzi w Kongresie na rzecz ograniczenia liczebności służby dyplomatycznej pojawiały się i później. Livingston, działając na rzecz rozwoju służby zagranicznej, przygotował dla prezydenta Andrew Jacksona dwa raporty o służbie dyplomatycznej i konsularnej z ważnymi propozycjami zmian⁷. Jednak wówczas nie podjęto wielu z tych propozycji, a wprowadzanie ich w życie nastąpiło dopiero w reformie z roku 1856. To, że nie podjęto wówczas działań na rzecz profesjonalizacji tych służb, wynika z postawy samego prezydenta, który szeroko korzystał z „systemu łupów” i potrzebował stanowisk w dyplomacji oraz służbie konsularnej do podziału łupów między swoich zwolenników. Tylko fakt, że stanowiska w tej sferze nie uchodziły za szczególnie pożądane dla politycznej klienteli, bronił je przed całkowitym opanowaniem tej służby publicznej przed politycznymi nominatami. Livingston domagał się także poprawy warunków pracy i płacy dla dyptomatów oraz zalecał rozszerzenie sieci placówek na inne państwa. Wskazywał na przydatność tych służb dla promowania handlu, podając, że w ostatnich trzech latach wydano na nie mniej więcej po 200 000 \$ rocznie, a wartość handlu zagranicznego wynosiła w tym okresie 170 mln \$. Jednym z trwałych rezultatów jego działań było sformalizowanie zasady generalnych i szczegółowych instrukcji, jakie otrzymywać mieli od Sekretarza Stanu wyjeżdżający na placówkę. Proponując reformę, Livingston pisał, że los USA silnie uzależniony jest od sukcesów handlu zagranicznego, a w jego promocji i ochronie znaczną rolę odgrywa służba konsularna. Było w tym nieco przesady, gdyż korpus konsularny nie składał się tylko z ludzi o wysokich kwalifikacjach. Pozbawieni rady z Departamentu Stanu i kontroli niektórzy konsulowie wkleli się w miejscu rezydowania w niepotrzebne spory, prowadzili własne interesy, tkwili w skomplikowanych lokalnych powiązaniach, w sytuacji konfliktu interesów i w rezultacie wielu z nich większość czasu koncentrowało, na swoich interesach, a nie na profesjonalnej aktywności. Dla uniknięcia takiej sytuacji Livingston proponował, aby konsulowie i wicekonsulowie byli opłacanymi urzędnikami, a ich funkcje powinny być sprawowane w miejscach oddzielających aktywność gospodarczą od zadań konsula⁸.

Dzięki jego staraniom powstały *General Instructions to the Consuls and Commercial Agents of the United States* z roku 1833, nakazujące m.in. konsulom przesyłanie raz na

⁷ W.W. Blancké, *The Foreign Service...*, s. 13.

⁸ *History of the Consular Regulations*, AFSJ, Jan. 1926, vol. III, No. 1.

trzy miesiące sprawozdania z wykonywanych funkcji⁹. Dodajmy, wyprzedzając dalsze wydarzenia, że w zasadzie dopiero od połowy XIX wieku konsulowie zaczęli przekazywać regularne raporty do Waszyngtonu, w tym także o kwestiach gospodarczych. Wracając do projektów reformy z roku 1833, trzeba przypomnieć, że do dziś nie zachował się żaden tekst pierwszej wspomnianej regulacji z roku 1833, jednak o jej treści wiemy pośrednio z orędzia prezydenta Jacksona ogłoszonego 2 marca 1833 roku, które zawierało uwagi dotyczące projektu regulacji autorstwa Livingstona¹⁰. Prezydent zapowiedział wówczas, że miała ona zawierać: 1. Określenie obowiązków konsula i wicekonsula jeszcze przed objęciem stanowiska. 2. Określenie formalności, jakich konsul i wicekonsul musi dopełnić po objęciu obowiązków. 3. Zasady organizowania dokumentacji konsulatu. 4. Obowiązki konsula i wicekonsula, w trakcie sprawowania urzędu, w tym dotyczące własności zmarłych Amerykanów, wraków okrętów amerykańskich, dokumentacji okrętów, marynarzy, paszportów i zasad mianowania agentów konsularnych. 5. Stwierdzenie, że obowiązki konsula nie koncentrują się tylko na wspomnianych kwestiach, lecz także na przesyłaniu raportów o sprawach ekonomicznych i politycznych. Konsulowie powinni przynajmniej raz na trzy miesiące przysyłać raport z miejsca swego rezydowania. Mogą pisać częściej, jeżeli sprawy są ważne dla interesów biznesowych USA. W raportach konsulowie muszą się koncentrować na sprawach handlu z USA, sprawach morskich, tworzeniu się nowych gałęzi przemysłu, wzroście i upadku istniejących oraz proponować działania prowadzące do wzrostu handlu i kontaktów morskich lub wskazujące na sprawy, które mogą być przydatne albo których trzeba unikać. 6. Opis uniformu konsularnego i sposób jego używania, tak jak to określono w nocie cyrkularnej departamentu z 8 sierpnia 1815 roku. Powinien on być zakładany na wszystkie oficjalne wizyty u władz i inne ważne okazje.

Niewiele z tego udało się wprowadzić w życie, ale sugerowane wówczas zmiany wytyczały kierunek przeobrażeń służby konsularnej. Nie udało się wprowadzić systemu pensji dla konsulów, jednak ustalone zostały stawki za czynności konsulów, które wahały się od 0,5 do 2 \$ za poszczególne akty, co ograniczyło samowolę¹¹. Opłaty te miały być pobierane od obywateli USA, a na opłaty ściągane od obywateli innych państw nałożono pewne ograniczenia.

Sam Livingston z racji związków rodzinnych, przyjaźni z La Fayettem chciał być posłem we Francji i 29 maja 1833 roku zrezygnował z funkcji Sekretarza Stanu, otrzymując wymarzone stanowisko posła we Francji. Jeszcze w czasie urzędowania w Waszyngtonie zetknął się z problemem ożywienia stosunków z regionem Dalekiego Wschodu. Przypomnijmy, że w Kantonie pierwszy konsul Samuel Shaw z Massachusetts został powołany już 10 lutego 1790 roku. W kolejnych latach zainteresowanie Dalekim Wschodem wyraźnie się zwiększyło. W latach dwudziestych doszło do ożywienia kontaktów handlowych. Właśnie za Livingstona Edmund Robert z New Hampshire, doświadczony

⁹ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 56; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign...*, s. 77.

¹⁰ *History of the Consular Regulations*, AFSJ, Jan. 1926, vol. III, No. 1, określa ten akt jako Consular Regulations; R.E.A. Hackler, *Creating a Life Service. The Role of the Consul Abroad 1789–1924*, FSJ, Sep. 1989.

¹¹ Opis czynności i opłat należnych za nie – patrz: *History of the Consular Regulations*, AFSJ, Jan. 1926, vol. III, No. 1, s. 25 i 26.

handlowiec, właściciel okrętów, został powołany 26 stycznia 1832 roku na stanowisko specjalnego agenta dyplomatycznego do kontaktów z rządami Kochinchiny, Syjamu w celu wynegocjowania porozumienia¹². Popłynął z ogólnymi zaleceniami prezydenta i Sekretarza Stanu na okręcie „Peacock”. Przez kilka lat pływał, odwiedzając tamtejsze państwa, nie zawsze osiągając najlepsze rezultaty, ale dotarł do wielu miejsc w Azji Południowo-Wschodniej, do Chin i Japonii. Niestety, zmarł w czasie podróży w 1836 roku.

Był to taki okres w historii USA, kiedy utrzymywały stosunki dyplomatyczne z państwami istniejącymi na obszarze dzisiejszych Stanów Zjednoczonych, a wówczas lokowały tam swoje placówki konsularne, m.in. konsul w Kalifornii, konsulaty w Nowym Orleanie i wreszcie w Teksasie, gdzie ustanowiono konsul i zaczątek placówki dyplomatycznej kierowanej przez *charge d'affairs*¹³.

17 października 1833 roku Austin J. Rainer z Missouri został mianowany konsulem USA w Monterey, natomiast po nim powołano tam 13 grudnia 1837 roku Jonathana P. Gilliana, lecz w praktyce nie podjęli swych obowiązków. Trzecim mianowanym był Thomas Oliver Larkin z Massachusetts, co nastąpiło 1 maja 1843 roku, a 2 kwietnia 1844 roku podjął obowiązki w Monterey, gdzie służył do roku 1848. Z kolei Thomas Carlile z New Yorku wyznaczony został na konsula w San Francisco 10 marca 1842 roku, ale nie pojechał tam. 26 lipca 1843 roku mianowano tam Alberta M. Williama z Wirginii. Ten dotarł do Mexico City, otrzymał *exequatur*, lecz wrócił do USA i... zrezygnował z funkcji.

W tym czasie tworzone także kolejne jednostki konsularne na terenie Teksasu. Oprócz wymienionych już tych w San Antonio i Galveston, wskaźmy na kolejną utworzoną w Brazorii. Tam 17 października 1833 roku mianowany został Thomas Woolbridge („...consul for the Port of Brazoria, in Texas, in the United Mexican States – jak głosił list komisyjny)¹⁴. To ważny port, gdzie już za wladania tam Meksyku przebywali w dużej liczbie Amerykanie. Temu konsulowi wypadło pisać raporty o zajmowaniu tych obszarów przez „Texans”. 24 czerwca 1835 roku skierowany tam został John A. Parker z Wirginii, a od 9 października 1838 roku zastąpił go Young I. Porter z Missisipi, który przetrwał do zamknięcia konsulatu. Dokumentacja Departamentu Stanu odnotowuje też fakt istnienia konsulatu w Goliad (La Bahia), gdzie John Stryker z New Jersey został mianowany 9 stycznia 1835 roku. Wskazuje się także na kolejne konsulaty. 12 października 1837 roku na konsula w Velasco został desygnowany Steward Newell z Luizjany. Służył tam trzy lata i zrezygnował, ale znowu go powołano na stanowisko konsula w Sabine w Republice Teksasu. Jego sukcesorem w Velasco został Henry D. Gale z New Yorku, A.M. Greek z Wirginii. Ostatnim służącym w Velasco był Morgan L. Smith, mianowany 3 marca 1843 roku. Był wreszcie konsul w Matagorda w Republice Teksasu, gdzie od czerwca 1838 do roku 1845 służyło kolejno trzech konsulów.

Pierwszym dyplomatą USA w Teksasie (od roku 1836 do 1845 istniała Republika Teksasu) był Alcee La Branche z Luizjany, który został *charge d'affaires* od 7 mar-

¹² R. Hilton, *Worldwide Mission. The Story of United States Foreign Service*, NY World Pub., Co. 1970, s. 92.

¹³ *Foreign Posts at Home. American Diplomatic and Consular Posts at Places Now Included in the United States and Its Insular Possessions*, Part I. AFSJ, Jan. 1925, vol. II, No. 1.

¹⁴ *Foreign Posts at Home. American Diplomatic and Consular Posts at Places Now Included in the United States and Its Insular Possessions*, Part II, AFSJ, Feb. 1925, vol. II, No. 2.

ca 1837 roku. Rezydował on w Columbii w Zachodnim Teksasie. Zastąpił go George H. Flood, a od roku 1841 Joseph Eve z Kentucky i kolejnych dwóch, którzy zmarli w czasie pełnienia funkcji. Ostatnim od 16 września 1844 roku do aneksji Teksasu przez USA był Andrew J. Donelson z Tennessee.

Poszukiwanie kolejnego Sekretarza Stanu znów nie było łatwe. Uwagę skierowano ku **Louisowi McLane’owi** Sekretarzowi Skarbu, byłemu posłowi w Wielkiej Brytanii, zdolnemu prawnikowi i ten propozycję zaakceptował (sekretarz od 29 maja 1833 do 30 czerwca 1834 roku)¹⁵. Wybór okazał się bardzo trafny. Zapisał się jako kreatywny organizator pracy departamentu. Już 30 czerwca 1833 roku przeprowadził przy akceptacji Andrew Jacksona ważną reorganizację (jej kolejny etap zrealizował w roku 1834)¹⁶.

Istotą jego reformy było stworzenie nowej struktury wewnętrznej departamentu. Ustanowił precyzyjne zasady odpowiedzialności dla nowo tworzonych biur i ich kierowników, uregulował zasady korespondencji i obiegu dokumentów¹⁷. Utworzył siedem biur odzwierciedlających dwoistość zadań departamentu. Pierwsze z nich to *The Diplomatic Bureau*¹⁸ do prowadzenia spraw poszczególnych państw. Tam jeden urzędnik – W.S. Derrick – miał się zajmować misjami w Anglii, Francji, Rosji i Niderlandach; drugi urzędnik – A.O. Deyton zajmował się indeksem instrukcji i „dispatches” oraz innymi misjami w Europie, a także w Maroku, Trypolisie i Tunisie; z kolei trzeci – William Hunter – opiekował się misjami w Ameryce Północnej i Południowej. Przypomnijmy, że USA miały wówczas 19 przedstawicielstw dyplomatycznych za granicą. Drugie biuro to *The Consular Bureau*, gdzie dwie osoby prowadziły wszystkie sprawy konsularne. Wówczas USA miały 152 placówki konsularne. W roku 1836 dodano tam trzeciego pracownika, wprowadzając podział geograficzny ich zadań. Trzecim było *The Home Bureau*, gdzie dwóch pracowników utrzymywało dokumenty registry i korespondencje krajowe, przeprowadzało uwierzytelnianie certyfikatów pieczęcią, przechowywało listy pasażerów przybywających z obcych portów. Kolejne to *The Bureau of Archives, Laws and Commissions*. Zajmowało się kolekcjonowaniem i publikowaniem dokumentów, w tym prawa. Pracowały tam dwie osoby¹⁹. Wreszcie utworzono *The Disbursing and Superintending Bureau*, które dokonywało zakupów na rzecz departamentu, przechowywało dokumentację finansową, sprawowało pieczę nad Wielką Pieczęcią i pieczęcią Departamentu Stanu. Utworzono także *The Translating and Miscellaneous Bureau*, które zajmowało się tłumaczeniami i innymi sprawami. Wreszcie stworzono *Bureau of Pardons and Remissions, Copyrights and of the Care of the Library*. Ostatnie biuro zostało niedługo zlikwidowane, a jego zadania rozdzielono pomiędzy *Home and Library and*

¹⁵ O McLanie i innych dyplomatach tego okresu patrz: W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 91–97.

¹⁶ F.S. Hopkins, *The Department’s Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 17; G. Hunt, *The Department...*, s. 204–206.

¹⁷ *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, George Verne Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936, s. 8; R. Hilton, *Worldwide Mission. The Story of United States Foreign Service*, s. 95.

¹⁸ W.I. Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process*, The State Department’s Country Director System, Princeton Univ. Press 1974, wykaz wydziałów Chart II-I Department of State Division of Geographic Responsibility; R.F. Kelley, *Division of Eastern European Affairs*, AFSJ, Feb. 1933, vol. 10, No. 2; *Brief History of the State Department – The Early Years*, US Department of State Dispatch, Jan. 28, 1991, vol. 2, No. 4.

¹⁹ *The Office of the Historical Adviser*, AFSJ, Dec. 1931, vol. 8, No. 12.

Translating. Zmiany nie dotknęły odrębnego działu *Patent Office*. Ustalono, że cała komunikacja między sekretarzem a departamentem przechodzić miała przez *Chief Clerk*. Od roku 1817 był nim Daniel Brent, który potem został konsulem w Paryżu i zastąpił go w sierpniu 1833 roku Asbury Dickins z Północnej Karoliny.

Departament Stanu za czasów McLane'a liczył 18 urzędników (bez gońców i obsługi) i na polecenie sekretarza ustalono dla nich godziny pracy: od 10 do 15 bez prawa opuszczenia miejsca. McLane podjął starania w Kongresie o podwyżki pensji dla pracowników, szczególnie dla *Chief Clerk* pełniącego w praktyce funkcję zastępcy Sekretarza Stanu, lecz zarabiającego tylko 2000 \$, podczas gdy Sekretarz Stanu miał 6000 \$. Mimo przedstawienia Kongresowi bogatej argumentacji wskazującej na wagę ich pracy i specjalne kompetencje, jakie posiadają pracownicy departamentu nie otrzymał pieniędzy na zwiększenie uposażeń. Te reformy korygujące strukturę i procedury kontynuowano w roku 1834 i 1836. Sekretarz Stanu wymusił także na reprezentantach obcych państw, aby rezydowali w stolicy USA i zaopatrzyli Departament Stanu w listy wszystkich pracowników misji. Stopniowo funkcje wewnętrzne wyprowadzano z Departamentu Stanu przenosząc je do innych departamentów. *Act of May 23, 1850* przeniósł obowiązek przeprowadzania cenzusu na *Department of Interior*, który zresztą w roku poprzednim przejął także *Patent Office*.

Mimo skuteczności w reformowaniu Departamentu Stanu, sekretarz McLane nie był zaangażowany w kreowanie koncepcji politycznych i polityki zagranicznej. Symbolicznym tego potwierdzeniem jest to, że plan prezydenta Jacksona dotyczący możliwości zakupu Teksasu od Meksyku był realizowany poza nim.

Louis McLane zrezygnował z funkcji 30 czerwca 1834 roku, w dużej mierze nie akceptując postawy prezydenta wobec *Bank of the US*. Podobnie nie godził się na brak działań mających spowodować, aby Francja uiściła opłaty nałożone na nią w wyniku układu z roku 1831, był także dotknięty zwolnieniem jego przyjaciela Williama J. Duane'a ze stanowiska Sekretarza Skarbu.

Prezydent Jackson natychmiast mianował następcę – **Johna Forsytha** z Georgii (sekretarz od 1 lipca 1834 do 3 marca 1841 roku), który miał dobre stosunki z prezydentem i wiceprezydentem, gdyż wcześniej jako kongresmen kierował *Committee on Foreign Affairs* Izby Reprezentantów, był posłem Hiszpanii 1819–1823, a także gubernatorem Georgii i senatorem z tego stanu.

Kontynuował reformy poprzednika²⁰. W pierwszym roku urzędowania, a konkretnie 31 października 1834 roku, wydał zarządzenie (*departmental order*), na podstawie którego dokonał korekty struktury departamentu. Dalszy etap to zmiany zapisane w dokumencie *The Following Arrangements of the Gentlemen Employed, the Distribution of Their Duties, and Rules for Their Performance, will Be Observed in the Department of State, from and after the 30th of November, 1836*²¹. Podsumowując te dwa etapy reformy Forsytha, wskaźmy na główne jej dokonania. Określono nowe uprawnienia *Chief Clerk* (zakładając, że część ich przejmie *Undersecretary of State*), a także zadania *The Diplomatic Bureau* (3 osoby, które miały odpowiadać za całość korespondencji dyplomatycznej i przechowywać ją) oraz obowiązki *The Consular Bureau* (3 osoby) i takich

²⁰ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 17.

²¹ Tekst [w:] G. Hunt, *The Department of State...*, s. 211–218, za Circulars, Dept. of State.

działów, jak: *The Home Bureau*, *The Translator*, *The Disbursing Agent*. Wprowadzono nowe reguły obiegu dokumentów i zasady ich chronienia, ustanowiono nowe zasady w zakresie dyscypliny pracy. Powołano urząd *Keeper of the Archives and Librarian*²². Jednak... znów bezskutecznie trzykrotnie usiłował Forsyth skłonić Kongres do podwyżki uposażeń. Obaj sekretarze reformatorzy przyjęli kierunek działań, który w pełni, z dużym rozmachem i sukcesem podjął sekretarz Hamilton Fish w roku 1870. Mówiąc o skali wydatków, jakie pociągały za sobą sprawy zagraniczne, przytoczmy ustalenia Grahama H. Stuarta²³. W roku 1836 budżet na płace w departamencie wynosił 29 700 \$ w tym 4300 na Urząd Patentowy. Na służących za granicą wydawano 147 000 \$. Najwyższe płace otrzymywało czterech posłów po 9000 \$ plus wydatki reprezentacyjne po 7 509 \$. Piętnastu *charge d'affaires* otrzymywało po 4500 \$, z wydatkami na koszty reprezentacyjne po 1000 do 2000 \$. Machina do prowadzenia spraw zagranicznych wraz ze wzrostem aktywności państwa musiała się zwiększać i coraz więcej kosztować, jednak Kongres nie chciał tego zaakceptować.

W zakresie polityki zagranicznej ten sekretarz zaangażowany był, choć z woli prezydenta tylko w minimalnym stopniu, w negocjacje z Francuzami na temat odszkodowań za straty w handlu wywołane wojnami napoleońskimi, ocenianych na 12 000 000 \$. Prezydent Jackson był zdeterminowany nawet skonfiskować własność francuską w USA dla odzyskania tych pieniędzy, a w swojej nocie wyrażał się w sposób mało dyplomatyczny, czym utrudnił porozumienie. Dopiero przy mediacji brytyjskiej udało się zażegnać konflikt i osiągnąć porozumienie. W całej tej sprawie Sekretarz Stanu był tylko tłem, prezydent usunął go w cień.

IV. 2. DEPARTAMENT STANU W OKRESIE ZWIĘKSZANIA AKTYWNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ USA OD LAT TRZYDZIESTYCH

W roku 1836 van Buren został prezydentem i zwrócił się do Forsytha o kontynuowanie misji Sekretarza Stanu, na co ten przystał. Nadal działał na rzecz doskonalenia działania centrali i służby zagranicznej. W roku 1838 wymógł na konsulach przestrzeganie zasady pisania raportów dotyczących polityki handlowej obcych krajów, natury handlu zagranicznego i tendencji rozwojowych, które mogą być ważne dla USA²⁴. W tym okresie dokonała się istotna zmiana. Ustąpił *Chief Clerk* Asbury Dickins i zastąpił go na chwilę Aaron Ogden Dayton do roku 1838, a potem do 1840 – Aaron Vail z New Yorku.

Był to czas zaangażowania się USA w sprawy Teksasu. Ten ogłosił swą niepodległość, a zaangażowanie wielu Amerykanów po stronie Teksaszczyków stało się przyczyną wojny Meksyku z USA. Doszło m.in. do historycznej obrony Alamo w marcu 1836 roku, a wreszcie kapitulacji dowódcy armii meksykańskiej gen. Santa Anny 21 kwietnia

²² *The Office of the Historical Adviser*, AFSJ, Dec. 1931, vol. VIII, No. 12.

²³ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 17.

²⁴ Fotograficzny opis amerykańskiej służby zagranicznej z okazji jej 200-lecia wydany przez The American Foreign Service Association *The History of Service*, FSJ, Jan. 1990.

1936 roku. To spowodowało, że prezydent Jackson zdecydował się wreszcie w marcu 1837 roku na uznanie nowej Republiki Teksasu. Udział Sekretarza Stanu w kreowaniu tej polityki był po prostu żaden.

Paradoksalnie to, że sekretarze nie wdali się w większe konflikty z prezydentem, że USA nie angażowały się w wielkie konflikty międzynarodowe, wzmocniło pozycję Departamentu Stanu jako ciała egzekutywy odpowiedzialnego za kontakty ze światem. To, czy sekretarze mogli zabłysnąć w swych działaniach, tylko w części zależało od ich intelektu, a w dużym stopniu od woli prezydenta. Funkcję Sekretarza Stanu nadal uważano za ważną i traktowana była przez wielu jako terminowanie do prezydentury.

Różne przyczyny złożyły się na to, że nazwiska pewnych sekretarzy są pamiętane. Wśród nich są politycy uczestniczący w wypracowywaniu koncepcji polityki, bliscy współpracownicy prezydentów, sprawni administratorzy i reformatorzy, osoby, którym dane było rządzenie w momencie wielkich wydarzeń historycznych, wojen, przejmowania nowych ziem, czy wreszcie prominentne osoby w życiu politycznym Ameryki. Wiele takich cech wiąże się z osobą kolejnego sekretarza **Daniela Webstera** (sekretarz od 5 marca 1841 do 8 maja 1843 roku). Kierował Departamentem Stanu po raz pierwszy za krótkiej kadencji prezydenta Williama Henry'ego Harrisona i część kadencji Johna Tylera. Był wielce wpływową postacią tej epoki (jak Henry Clay) i dostał od prezydenta ofertę pełnienia funkcji Sekretarza Stanu lub Sekretarza Skarbu, lecz wybrał to pierwsze stanowisko, licząc że będzie trampoliną do prezydentury. Znowu polityczna nominacja, ale dotycząca osoby wielkiego formatu. W wypadku tego sekretarza zaistniała sytuacja, która wystąpi jeszcze w kilku przypadkach. Silna osobowość Sekretarza Stanu wobec słabego prezydenta sprawiała, że pragnął pełnić rolę swego rodzaju pierwszego ministra, mającego prowadzić sprawy państwa. Politycy partii wigów zasiadający w gabinecie preferowali taki styl działania, aby sprawy ustalać przed posiedzeniem gabinetu, a następnie wymuszać na prezydencie podążanie za większością²⁵. Ten plan się nie powiódł wobec szybkiej śmierci Harrisona i objęcia władzy przez Tylera. Teraz sytuacja wyglądała już inaczej. Webster pozostał w gabinecie i poinformował Tylera o tym, że Harrison akceptował zasadę przedstawiania spraw gabinetowi i poddawania ich głosowaniu. Tyler zdecydowanie to odrzucił, potwierdzając stosowanie się do konstytucyjnej zasady pełnej własnej odpowiedzialności za politykę. Websterowi pozwolił na inicjowanie polityki i w wielu wypadkach ją akceptował, ale zalecił sekretarzowi skoncentrowanie się na sprawach kierowania i reformowania departamentu.

Webster mianował *Chief Clerk* swego syna Daniela Fletchera Webstera i w czasie swej nieobecności mógł mu powierzyć funkcję p.o. Sekretarza Stanu (*Acting Secretary*) i prowadzenie nawet ważnych negocjacji²⁶. Webster nie miał doświadczenia dyplomatycznego, choć przed objęciem urzędu odwiedził Europę, spotykając wielu wybitnych polityków, takich jak Henry Temple Palmerston, Benjamin Disraeli i młodą królową Wiktorię. Był wybitnym politykiem i wspaniałym mówcą tej epoki. Webster pozostał Sekretarzem Stanu u prezydenta Tylera, mimo że ten nie podzielał jego poglądów. Jednak wobec zaangażowania Tylera w spory wewnętrzne, mógł być relatywnie samodzielny w sprawach międzynarodowych i odnosić sukcesy na arenie międzynarodowej, jak

²⁵ A. DeConde, *The American...*, s. 72–73.

²⁶ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18.

i w sprawach dotyczących departamentu..., uzyskując od Kongresu fundusze na przeprowadzenie reform i niewielkie zwiększenie zatrudnienia (o dwie osoby). Webster podjął pewne działania rzecz reformowania departamentu, sygnalizowane w raporcie z 2 kwietnia 1842 roku. Był rzecznikiem wzmocnienia roli *Chief Clerk* (wówczas swego syna) i korekty funkcjonowania *Diplomatic Bureau* (pracowało tam 4 pracowników) oraz *Consular Bureau* (3 pracowników), a także *Home Bureau* (7 urzędników). Bardzo zdecydowanie występował wobec Kongresu o zwiększenie zatrudnienia i odniósł tu pewne sukcesy, zapewniając możliwość wdrażania swoich reform.

W sprawach polityki zagranicznej, dzięki swym zdolnościom negocjacyjnym, załagodził drobne konflikty z Wielką Brytanią. Pomogła mu w tym przyjaźń z Edwardem Everestem, znanym wydawcą, absolwentem Harvardu²⁷, któremu pomógł zostać posłem w Wielkiej Brytanii. Skorzystał też z dobrych kontaktów z ministrem spraw zagranicznych Anglii – Palmerstonem i specjalnym wysłannikiem z tego kraju, posłem – Lordem Alexandrem Baringiem Ashburtonem, doprowadzając do likwidacji problemów granicznych USA i Kanady. Traktat waszyngtoński (*Webster – Ashburton Treaty of 1842*), został podpisany 9 sierpnia 1842 roku, był ważnym sukcesem Webstera i został ratyfikowany przez Senat 20 sierpnia 1842 roku²⁸. Pamiętany jest także ten dyplomata w związku z deklaracją w sprawach polityki o wydźwięku antyimperialistycznym, co było odmienne w stosunku do idei *Manifest Destiny* popieranym przez prezydenta Tylora²⁹. Miał więc osiągnięcia jako współtwórca polityki, sekretarz z sukcesami w działaniach na arenie międzynarodowej i w zakresie rozbudowy Departamentu Stanu. Jest na ogół wysoko oceniany jako Sekretarz Stanu.

Jego odejście postawiło departament w trudnej sytuacji. Sprawami kierowali sekretarze *ad interim*. Najpierw był to Hugh S. Legare z Południowej Karoliny, prokurator generalny z doświadczeniem dyplomatycznym w Belgii, który funkcję tę sprawował w okresie od maja do swej śmierci w czerwcu 1843 roku³⁰. Potem faktycznie sprawami bieżącymi kierował William S. Derrick z szesnastoletnim doświadczeniem pracy w departamencie, który był *Chief Clerk* po rezygnacji Daniela Fletchera Webstera. Wreszcie następcą także za czasów Tylora został **Abel P. Upshur** (najpierw na przełomie czerwca i lipca jako sekretarz *ad interim*, a jako Sekretarz Stanu od 24 lipca 1843 do 28 lutego 1844 roku), pełen temperamentu wirginińczyk, z brakiem respektu dla reguł dyplomacji, szczególnie w działaniach na rzecz wspierania wolnościowych dążeń Teksasu. Zginął na skutek wybuchu działa na pancerniku „Princeton” w czasie pokazów na Potomaku. Osłabienie pozycji Sekretarza Stanu spowodowało uaktywnienie się Kongresu, który starał się w większym stopniu wywierać wpływ na nominacje szefów placówek, czasem nie po myśli Sekretarza Stanu. W tym czasie USA miało 9 posłów i 12 *charge d'affaires*, a koszt służby dyplomatycznej wynosił 180 000 \$³¹. W kolejnej fali krytyki, dotyczącej roli dyplomacji i służby konsularnej, Izba zdecydowała o zamknięciu placówek

²⁷ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 97.

²⁸ J.J. Blake, *Chance in Diplomacy. The Webster – Ashburton Treaty*, FSJ, Oct. 1952.

²⁹ *Manifest Destiny* (Oczywiste przeznaczenia) to zwrot użyty przez dziennikarza Johna Louisa O'Sullivan'a w roku 1845 zawierający opinię, że „Naszym oczywistym przeznaczeniem jest zajęcie kontynentu amerykańskiego przydzielonego nam przez Opatrzność dla swobodnego rozwoju...”. To swego rodzaju usprawiedliwienie ekspansji kontynentalnej na terenie Ameryki.

³⁰ W. Gerber, *Secretary of State ad interim*, FSJ, May 1953.

³¹ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 97–98.

w Chinach, Austrii i Turcji. Chciano też zlikwidować placówki kierowane przez *charge d'affaires* i zostawić tylko te z następującymi rangami: z ministrami pełnomocnymi w Anglii, Francji i Rosji oraz jednego wspólnego dla Hiszpanii i Portugalii, jednego na całe Niemcy, jednego dla Włoch i Turcji oraz jednego dla Niderlandów i Belgii, jednego dla Szwecji i Danii, jednego na cały Teksas i Meksyk, jednego ministra rezydenta dla Brazylii, Montevideo, Buenos Aires, jednego dla Wenezueli, Nowej Granady, Ekwadoru, jednego dla Boliwii, Peru i Chile. To miało dać oszczędności 40 000 \$. Szczęśliwie zapal likwidatorski wkrótce zgasł.

Były to lata zwiększającej się aktywności międzynarodowej USA i co za tym idzie – agend Departamentu Stanu za granicą. Już od pewnego czasu USA interesowały się Hawajami czy jak je wówczas nazywano – *The Sandwich Islands*. Tam od 19 września 1820 roku powołany został John C. Jones na stanowisko agenta USA ds. handlu morskiego. W roku 1842 USA uznały legalne władze na Hawajach, a rok później uczyniły to Wielka Brytania i Francja. W swoim tempie toczyły się sprawy Teksasu. Ponadto zwiększyło się zainteresowanie Chinami. Jeszcze Webster zdążył spowodować, że Tylor mianował Caleba Cushinga, naukowca z Massachusetts, pierwszym amerykańskim pełnomocnikiem do rozmów w Chinach. Cushing przybył do Makao z czterema okrętami 27 lutego 1844 roku, tuż po wojnach opiumowych, które dały Wielkiej Brytanii uprzywilejowaną pozycję w wielu portach. Cushing wywarł presję na cesarza i ten zgodził się go przyjąć. W rezultacie 3 lipca 1844 roku *Treaty of Wangxia* został podpisany. Dawał USA wiele korzyści handlowych, jak i w zakresie praw obywateli USA w Chinach. W następnych latach powstało tam wiele konsulatów i stworzono warunki dla rozwoju działalności misyjnej. Ta aktywność misyjna poza typowymi funkcjami dostarczała wielu danych o gospodarce tego regionu.

Po śmierci Upshura przez chwilę Sekretarzem Stanu *ad interim* został prokurator generalny John Nelson z Maryland (od 29 lutego – do 31 marca 1844 roku). Przygotował na wniosek Senatu bardzo wartościowy raport na temat służby konsularnej, do którego sięgano przy dalszych debatach na temat reformy.

Ostatnim sekretarzem za prezydenta Tylera był **John C. Calhoun** (sekretarz od 1 kwietnia 1844 do 10 marca 1845 roku), który wyraźnie przyczynił się do wzrostu prestiżu urzędu, negocjując traktat o aneksji Teksasu³². Szczęśliwie dla siebie i departamentu uczestniczył w tym wielce ważnym wydarzeniu, choć nie przejął tego urzędu z zapalem, a i sam prezydent nie bardzo go chciał na tym stanowisku. Był to jednak bardzo prominentny polityk tej epoki, wielce doświadczony kongresmen, senator, wiceprezydent, Sekretarz Wojny. Miał pozycję polityczną wyższą od prezydenta i w praktyce uważał się za pierwszego ministra, co widać w jego wypowiedziach i działaniach związanych z aneksją Teksasu. Podjął także walkę o zwiększenie liczby urzędników i na przykład o powołanie biura statystycznego w swym pierwszym raporcie z 13 stycznia 1845 roku. Liczba urzędników powoli wzrastała: w roku 1852 było ich 18, w 1857 już 22 osoby, a w 1859 pracowały tam 24 osoby. Calhoun mianował Richarda K. Cralle na stanowisko *Chief Clerk* na miejsce Derrika. Nastąpiły też inne koleżeńskie nominacje, mimo deklarowanej rezerwy wobec systemu patronażu. Jedenaście dni po tym jak został Sekretarzem Stanu, tj. 12 kwietnia 1844 roku podpisano traktat o aneksji Teksasu.

³² F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18.

Zresztą Calhoun zawsze był za uznaniem, a potem włączeniem Teksasu. Senat jednak odrzucił traktat. W sytuacji gdy nowym prezydentem był już wybrany James Polk, Tyler podjął skuteczną walkę o uzyskanie zgody Kongresu, co pozwoliło mu podpisać 1 marca 1845 ten dokument upoważniający do dokonania aneksji Teksasu. Stało się to na trzy dni przed zakończeniem jego kadencji i z tym posunięciem jest przede wszystkim wiązany.

Nowy prezydent James K. Polk wybrał na swego sekretarza **Jamesa Buchanana** (sekretarz od 10 marca 1845 do 7 marca 1849 roku). Miał doświadczenie dyplomatyczne jako poseł w Rosji w latach 1832–1833, gdzie wynegocjował traktat handlowy, oraz jako wieloletni przewodniczący *Committee on Foreign Relations of the Senate*. Powodem jego mianowania nie były jednak kwalifikacje i doświadczenie, ale jego pozycja polityczna, i to wziął pod uwagę Polk, choć bez specjalnego entuzjazmu. Polk wymógł na nim jak i innych członkach gabinetu, że każdy z nich zrezygnuje, gdy będzie chciał walczyć o prezydenturę³³. Prezydent nie ufał mu jednak, stale podejrzewając o polityczne aspiracje i w rezultacie wszystkie jego propozycje oraz działania traktował jako wykalkulowane i mające zaprowadzić do Białego Domu. Ten faktycznie nieco konspirował przeciw prezydentowi, nie chcąc jego drugiej kadencji. Sam nie uzyskał wówczas prezydentury, ale udało mu się zostać prezydentem w wyniku wyborów w roku 1856. Był ostatnim z sekretarzy stanu, który potem został szefem władzy wykonawczej.

Prezydent Polk i sekretarz różnili się poglądami, ale skazani byli na współpracę, szczególnie dlatego, że Polk chciał być sam aktywny w sprawach międzynarodowych. Polk nawet publicznie potwierdzał istniejącą różnicę opinii i mówił, że zawsze może rządzić bez Buchanana. W dzienniku Polka jest wiele ostrych sformułowań na temat jego burzliwych stosunków z Sekretarzem Stanu. Buchanan ograniczony w swobodzie działania wiele razy myślał o rezygnacji. Miał powody do frustracji, prezydent ignorował jego rady i nie liczył się z jego opiniami, jednak nie rezygnował, obawiając się, że to zrujnuje jego polityczną karierę. Źródłem tych złych stosunków było w dużej mierze nagromadzenie uraz wynikających z tego, że w wyborach z roku 1844 Buchanan był głównym konkurentem Polka w walce o prezydenturę. Ponadto Buchanan był starszy, bardziej doświadczony i przekonany o swojej wyższości nad prezydentem – co nie zapowiadało w przyszłości współpracy. Trudno było Buchananowi podporządkować się komuś, kogo niezbyt cenił i przez którego traktowany był bez respektu. Prezydent Polk był kontynuatorem koncepcji Andrew Jacksona, widzącego Sekretarza Stanu jako w pełni podporządkowanego prezydentowi. Polk przejął kontrolę nad wszystkimi, nie tylko wielkimi sprawami, ale i rutynowymi drobiazgami w sferze zagranicznej. Buchanan stał się wyłącznie wykonawcą polityki prezydenta, bez możliwości promowania własnych koncepcji. Gdy więc przyszedł moment zakończenia kadencji, Buchanan stwierdził, że pełnienie funkcji sekretarza nie było miłe i z przyjemnością wrócił do roli prywatnej osoby. Departament Stanu był już wówczas dużą instytucją, która miała w swoim władaniu ponad 30 placówek dyplomatycznych i 178 konsularnych w 1846 roku³⁴.

Prezydent mianował nowego *Chief Clerk* po rezygnacji Cralle'a i został nim, po krótkim urzędowaniu Derrika, Nicholas P. Trist z Wirginii. To ten dyplomata, który potem bez upoważnienia Polka podpisał traktat w Guadalupe Hidalgo jako komisarz pełnomoc-

³³ A. DeConde, *The American...*, s. 69.

³⁴ R.E.A. Hackler, *Creating a Life Service. The Role of the Consul Abroad 1789–1924*, FSJ, Sep. 1989.

ny. Buchanan podjął pewne działania na rzecz poprawy działania departamentu. Poddał analizie funkcjonowanie szeroko rozumianej służby zagranicznej, szczególnie konsularnej, i w rezultacie podjął starania o wprowadzenie systemu płac dla konsulów z precyzyjnym określeniem ich obowiązków³⁵. Chciał zmiany funkcji *Chief Clerk* i zwiększenia liczby personelu, lecz jemu także nie udało się wiele uzyskać od Kongresu. Jego idea utworzenia stanowiska *First Assistant Secretary of State* została zrealizowana dopiero w roku 1853. Udało mu się uzyskać fundusze na urzędnika zajmującego się roszczeniami Amerykanów (*Claims Clerk*), które to stanowisko przy zmieniającym się nazewnictwie pozostało wiele lat w strukturze Departamentu Stanu.

W tym czasie historia Departamentu Stanu odnotowuje fakty mniejszej wagi. Warto i je mieć na uwadze, gdyż jest to instytucja składająca się z ludzi z wszystkimi ich zaletaniami i przyzwyczajeniami. Z jednej strony są to przejawy niesubordynacji. Najbardziej znany jest postępek Nicholasa P. Trista w związku z negocjacjami pokojowymi Meksykiem w końcu 1847 roku. Inne podobne działania dotyczą Elijahy Hise z Kentucky – *charge d'affaires* w Gwatemali, który bez upoważnienia zawarł traktat z Nikaraguą, ustanawiający w zasadzie protektorat amerykański nad tym państwem, czego zresztą nie uznał następny prezydent Zachary Taylor. Wymieniana jest także niesubordynacja *charge d'affaires* Benjamina A. Bidlacka z Bogoty w sprawach dotyczących kraju swego rezydowania. Jednocześnie miał też Buchanan wielu wybitnych współpracowników, jak choćby Henry'ego Wheatona z Berlina, George'a Bankrofta z Wielkiej Brytanii, Richarda Rusha z Paryża. Warto wspomnieć o pierwszym czarnoskórym obywatelu USA mianowanym konsulem. Był nim w latach 1845–1846 wicekonsul w Monterey – William A. Leidesdorff, poliglota nominowany na to stanowisko przez konsula Thomasa Larkina z Massachusetts³⁶.

W czasie prezydentury Polka nastąpiły ważne wydarzenia w polityce USA. Początek tej administracji wiąże się z wydarzeniami dotyczącymi Teksasu. Rezolucja Kongresu z 1 marca 1845 roku, czyli jeszcze z ostatnich dni poprzedniej prezydentury, upoważniała prezydenta do aneksji, co oczywiście groziło wojną. Sytuacja zaostrzała się szybko i Meksyk zdecydował o zamknięciu swego poselstwa w Waszyngtonie. Przestały także działać linie komunikacyjne między posłem USA Wilsonem Sharonem a władzami w Mexico City. Z kolei prezydent Polk prowadził potajemne dyplomatyczne działania na rzecz uniknięcia wojny. Równocześnie w Teksasie działał aktywnie na rzecz zgody Teksasu na przyłączenie się do USA amerykański poseł Andrew Jackson Donelson³⁷. W rezultacie 29 grudnia 1845 roku Senat jednogłośnie zdecydował o włączeniu Teksasu do USA. Kilka tygodni wcześniej do Meksyku przyjechał nowy minister pełnomocny USA – John Slidell, lecz bez sukcesu musiał powrócić do USA.

W styczniu 1846 roku generał Zachary Taylor na rozkaz prezydenta przekroczył Rio Grande. Dyplomacja nie została skutecznie wykorzystana do zapobieżenia wojnie. W dalszej fazie wojny USA sięgnęły do dyplomacji i przy generale Wienfieldzie Scottcie prezydent ulokował *Chief Clerk* Nicholasa P. Trista jako komisarza pełnomocnego w celu zawarcia traktatu po zajęciu Meksyku przez wojska amerykańskie, z zaleceniem

³⁵ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 107–108.

³⁶ *Black American Diplomats in the 19th Century*, „US Department of State Dispatch”, Feb. 25, 1991, vol. 2, No. 8.

³⁷ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 105.

wynegocjowania przejęcia ziem do Rio Grande za odszkodowaniem. Trisk nie zastosował się do polecenia prezydenta z 6 października 1847 roku, nakazującego mu powrót do Waszyngtonu. Zdecydował się nie wykonać go i przy poparciu Scotta działał na rzecz zawarcia traktatu³⁸. Prezydent był tym oburzony, ale 2 lutego 1848 roku udało się podpisać traktat w Guadalupe Hidalgo na korzystnych, wcześniej ustalonych warunkach³⁹. Senat ratyfikował go 10 marca.

Kolejny traktat z Meksykiem podpisał James Gadsden z Południowej Karoliny, poseł w Meksyku, w grudniu 1853 roku, kupując za 10 mln \$ ziemie wzdłuż południowych granic Nowego Meksyku i Arizony. Tu dobrze zapisał się kurier dyplomatyczny Christopher L. Ward, który jadąc z instrukcjami dla posła, nauczył się na pamięć dziesięciostronicowej instrukcji z detalicznym zapisem przebiegu granicy⁴⁰. Ostateczne porozumienie w tej kwestii podpisał wiosną 1854 roku prezydent Franklin Pierce i Santa Anna po dodatkowych negocjacjach.

Był to również czas innych wielkich zmian terytorialnych, co także i przed Sekretarzem Stanu stawiało poważne zdania. Pierwszym problemem była kwestia granicy Oregonu. Buchanan domagał się całego terytorium. Brytyjska propozycja ustanowienia granicy na 49 stopniu szerokości geograficznej północnej zakończyła konflikt, co przyczyniło się do splendoru Buchanana i Polka. W tej sprawie 15 czerwca 1846 roku podpisano w Waszyngtonie z posłem brytyjskim Richardem Pakenhamem porozumienie, ustanawiające granicę na 49 równoleżniku (*Oregon Treaty of 1846*). Wypadło więc Buchananowi brać udział w wydarzeniach, które powiększyły terytorium USA w stopniu porównywalnym do zakupu Luizjany.

Kolejnym sekretarzem był **John M. Clayton** (sekretarz od 8 marca 1849 do 22 lipca 1850 roku) mianowany już przez nowego prezydenta Zachary'ego Taylora⁴¹. Taylor nie był silną osobowością i w zasadzie akceptował koncepcję, że sekretarzem będzie polityk wig, który w praktyce zostanie pierwszym ministrem. Taylor wydawał się akceptować sytuację rządu przy zwiększonej roli gabinetu i Sekretarza Stanu. Clayton tej roli pierwszego ministra nie wykonywał, po części zabrakło na to czasu. Ponadto nie miał on żadnego doświadczenia dyplomatycznego i nie interesował się sprawami międzynarodowymi, a funkcję otrzymał z motywów politycznych. Mianował 5 kwietnia 1849 roku Williama S. Derrika na *Chief Clerk* (poprzednio cztery razy pełnił tę funkcję, zmarł na tym stanowisku w maju 1852 roku). Odnosił sukces uzyskując zgodę na powiększenie grona pracowników w departamencie. W końcu roku 1849 pracowało tam 24 urzędników, trzech gońców, dwóch czasowo zatrudnionych urzędników i ośmiu pracowników fizycznych. W tym okresie wprowadzono regułę, że posłowie w południowej i centralnej Europie zostali zastąpieni przez *charge d'affaires*, natomiast ministrowie rezydenci zostali ustanowieni na Środkowym i Dalekim Wschodzie. Liczba poselstw wzrosła do

³⁸ R.W. Drexler, *The Insubordinate Peacemaker. Nicholas Trist and the Treaty of Guadalupe Hidalgo*, FSJ, Jan. 1992.

³⁹ J.D. Walstrom, *The Diplomat Who Disobeyed His Instructions*, FSJ, March 1965.

⁴⁰ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 110–111.

⁴¹ M.W. Williams, J.M. Clayton [w:] *American Secretaries of State and Their Diplomacy*, S.F. Bemis (ed.), New York 1928, vol. VI; F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18.

33, konsulatów generalnych do 8, a konsulatów do 226 i do 21 wicekonsulatów. Ponadto były 24 agencje handlowe i 198 agencji konsularnych.

Ocena dokonań Clayтона nie jest jednoznaczna. Z jednej strony jego buńczuczna polityka naraziła USA na poważne konflikty z Francją, dodajmy, że z powodu błażej sprawy. Z drugiej strony pozostawił po sobie *Clayton–Bulwer Treaty* z 19 kwietnia 1850 roku (ratyfikowany przez Senat 5 lipca 1850 roku) dotyczący międzyoceanicznego kanału, który wynegocjował z brytyjskim posłem. Clayton był rzecznikiem budowy kanału wzdłuż południowej 175-milowej granicy Nikaragui. Na jego polecenie rozmowy z Nikaraguą, jak i z Brytyjczykami prowadził amerykański *charge d'affaires* w Gwatemali, George Squier z New Yorku. Potem rozmowy w Waszyngtonie kontynuował Sekretarz Stanu z nowym posłem brytyjskim Sir Henrym Bulwerem. Do dziś budzi traktat kontrowersje, wówczas uważano go za odpowiadający wyłącznie interesom brytyjskim i łamiący zasady wynikające z doktryny Monroego, lecz bardziej wiarygodna jest ocena, że USA uzyskały dzięki temu pozycję państwa mającego udział w realizacji planu budowy kanału.

Śmierć prezydenta Taylora 9 lipca 1850 roku zakończyła pracę Clayтона. Odszedł ze stanowiska 22 lipca 1850 roku. Nowym sekretarzem, po raz drugi w swoim życiu, został od 23 lipca 1849 roku **Daniel Webster**. Mianował go na to stanowisko tego samego dnia prezydent Willard Fillmore. Webster zmarł podczas pełnienia funkcji 24 października 1852 roku. Udało mu się utrzymać poprawne stosunki z Wielką Brytanią, choć nie był zwolennikiem wspomnianego wyżej układu, sprzeciwiał się samozwańczym akcjom podejmowanym w celu pozbawienia Hiszpanii władania na Kubie, wypadło mu kontynuować zaczęta przez poprzedniego prezydenta akcję na terenie Austrii, prowadzącą do ewentualnego uznania zrewoltowanych Węgier, co wywołało gwałtowny konflikt z tym państwem, podsycony formułowanymi w zadziwiająco ostrym tonie notami Webstera, wysyłanymi do Wiednia. Odnotować należy sukces w walce o doskonalenie struktur i metod działania Departamentu Stanu. Wypracował model rang i płac dla urzędników departamentu. Wywalczył w Kongresie zgodę na utworzenie stanowiska *Assistant Secretary* z pensją 3000 \$ (on sam zarabiał 8000 \$), co zrealizowano za pomocą *Act of March 3, 1853*⁴². Nie doczekał tej nowej pensji zmarły właśnie w roku 1852 po 25 latach pracy *Chief Clerk* W.S. Derrick, wielokrotnie występujący jako *Acting Secretary*. Był jednym z tych, którzy zapewniali sprawność instytucji i ciągłość jej działania. Do roku 1853, tj. właśnie do *Act of March 3, 1853*, był *Chief Clerk* drugim pod względem ważności urzędnikiem departamentu. Potem miejsce tego stanowiska w hierarchii urzędniczej uległo zmianie, powołano bowiem kolejnych asystentów sekretarza. Na mocy *Act of July 25, 1866* utworzono *Office of Second Assistant Secretary* z pensją 3500 \$, natomiast *Act of June 30, 1875* powołał *Office of the Third Assistant*⁴³.

⁴² 10 Stat., 212; *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, G.V. Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936, s. 8; G.H. Stuart, *The Department of State. A History of Its Organization, Procedure, and Personnel*, The MacMillan Co., New York 1949, s. 115–116.

⁴³ H. Parafianowicz, *Departament Stanu i narodziny profesjonalnej służby zagranicznej USA*, „Przegląd Humanistyczny” 2004, Nr 6, s. 65; T.H. Lay, *The Foreign...*, s. 77 podaje, że to było w 1874 roku.

Wspomniany *Act of March 3, 1853* wprowadził podział wszystkich urzędników poza Departamentem Stanu na klasy. Dopiero *Act of March 3, 1855*⁴⁴ w sekcji 4 objął departament tymi zasadami klasyfikacji urzędników na cztery kategorie.

Wprowadzenie tych innowacji miało się przyczynić do poprawy jakości pracy dyplomatów i konsulów oraz ich bardzo złej opinii, którą podzielało wielu Amerykanów i cudzoziemców. W maju 1850 roku wybitny brytyjski dyplomata, poseł w USA, Sir Henry Lytton Bulwer w liście do wicehrabiego Palmerstona pisał, że mianowanie na stanowiska dyplomatyczne w USA oparte jest na patronacie politycznym⁴⁵. Polityczne poparcie wystarcza do zostania nawet posłem. Amerykańscy dyplomaci nie znają języków, ale odnoszą też sukcesy dzięki swej determinacji. Świadomość tego była powszechna nawet za granicą.

Lata przed wojną secesyjną to okres, gdy funkcję sekretarza sprawowali: **Edward Everett**⁴⁶ (sekretarz od 6 listopada 1852 do 3 marca 1853 roku), za czasów prezydenta Millarda Fillmore'a, **William L. Marcy** (sekretarz od 8 marca 1853 do 6 marca 1857 roku) za czasów Franklina Pierce'a oraz za czasów prezydenta Jamesa Buchanana, **Lewis Cass** (sekretarz od 6 marca 1857 do 14 grudnia 1860 roku) i **Jeremiah S. Black** (sekretarz od 17 grudnia 1860 do 5 marca 1861 roku).

Pierwszy z nich to **Edward Everett**, mianowany przez prezydenta Filmore'a, zdobył doświadczenie dyplomatyczne, będąc posłem w Wielkiej Brytanii i pracując jako przewodniczący *Committee on Foreign Affairs of the House*. Wykazał się tam umiejętnościami blokując pomysły wspólnej akcji Wielkiej Brytanii, Francji i USA planowanej w celu uzyskania władzy nad częścią Kuby. Pracował bardzo energicznie, ale tylko cztery miesiące do końca kadencji Filmore'a.

Nowy prezydent Franklin Pierce powołał sekretarza **William L. Marcy'ego** 7 marca 1853 roku, choć nie był to jego pierwszy wybór⁴⁷. Marcy był senatorem przez dwa lata, gubernatorem stanu New York wiele lat, sekretarzem wojny za Polka i dwa lata w *Mexican Claiming Commission* i ta ostatnia działalność stanowiła jedyne doświadczenie w sprawach zagranicznych. Uchodzi za autora sformułowania „Łupy należą do zwycięzcy” (*To the Victor belong the spoils*). Wówczas *Chief Clerk* był William Hunter Jr., a na asystenta sekretarza powołano dyplomata ze stażem w Niemczech i Szwajcarii Ambrose'a Dudleya Manna. Sekretarz Marcy popełnił pewne błędy w nominacjach na ważne placówki, na przykład poseł w Hiszpanii, były senator Pierre Soulem wdawał

⁴⁴ 10 Stat., 669.

⁴⁵ H. Miller, *Bulwer to Palmerston on the American Foreign Service in 1850*, AFSJ, May 1936, vol. XIII, No. 5, podaje także w komentarzu autorskim, że w roku 1850 prezydent USA zarabiał 25 000 \$ (w 1936 75 000 \$), wiceprezydent 5000, a w 1936 – 15 000; Sekretarz Stanu 6000, a w 1936 – 15 000, *Chief Justice* 5000, a w 1936 – 20 000, senatorowie i reprezentanci 10 000 + 8 \$ za każdy dzień uczestnictwa i 8 \$ za każde 20 mil od rezydencji.

⁴⁶ W. Gerber, *Secretary of State ad interim*, AFSJ, May 1953, podaje, że w październiku i listopadzie 1852 roku sekretarzem *ad interim* był *Secretary of War* Charles M. Conrad. Oprócz sytuacji, gdy szefowie innych departamentów byli sekretarzami *ad interim*, zdarzały się też w historii USA sytuacje, gdy urzędnicy departamentu pełnili te funkcje: *Chief Clerk* – John Graham w 1817 roku, Daniel Brent w 1825, Jacob L. Martin w 1934, William Hunter Jr. w 1853 i 1850 roku, asystenci sekretarza – William F. Wharton w 1892 i 1896 roku, Francis B. Loomis w 1905, *second assistant secretaries* – Alvey A. Adey w 1898 roku, *counselors* – Robert Lansing w 1915 i *undersecretaries of state* – Frank Lyon Polk w roku 1920.

⁴⁷ H. Barrett, *William Learned Marcy [w:] American Secretaries of State and Their Diplomacy*, S.F. Bemis (ed.), New York 1928, vol. VI.

się w skandale i pojedynki, a także nieudolnie działał w kwestii odkupienia Kuby od Hiszpanii. Zorganizował wprawdzie spotkanie w Ostendzie z posłami USA w Londynie (doskonały dyplomata James Buchanan), posłem w Paryżu – Johnem Y. Masonem, gdzie wypracowali manifest ostendzki, zakładający możliwość zakupu Kuby za 120 mln \$, lecz nie udało się tego zrealizować, wywołując ataki na administrację za imperializm. Marcy podjął udane działania dla zapewnienia neutralności w czasie wojny krymskiej, blokując brytyjskie pomysły rekrutowania Amerykanów do armii zmuszając do wyjazdu posła brytyjskiego Johna F.T. Cramptona.

Ważne pole aktywności tej administracji to rozszerzenie kontaktów z Japonią. 8 lipca 1853 roku flota amerykańska pod dowództwem komandora Matthew C. Perry'ego wpłynęła do zatoki tokijskiej z zamiarem nawiązania kontaktów politycznych i handlowych z cesarstwem Japonii. Podczas następnej wizyty udało mu się wynegocjować traktat między obu państwami, podpisany 31 marca 1854 roku, który otworzył porty Shimoda i Hakodate dla Amerykanów, gwarantując im zastosowanie klauzuli najwyższego uprzywilejowania (bez eksterytorialności jednak). Pierwszym konsulem generalnym został tam 8 września 1855 roku Townsend Harris⁴⁸. Znano go z wcześniejszych podróży biznesowych, kiedy zyskał szacunek, i pozwolono mu wędrować wzdłuż drogi imperialnej do Yedo (Tokio) z wielką eskortą i flagą USA. 29 lipca 1858 roku podpisał traktat o handlu i prawach eksterytorialnych oraz nawiązaniu stosunków dyplomatycznych i wymianie misji dyplomatycznych. W roku 1860 został mianowany ministrem rezydentem i przyczynił się do zorganizowania podróży japońskiej misji przez Amerykę z paradą na Broadwayu.

Doszło także do sformalizowania stosunków z Chinami. W roku 1857 został tam mianowany poseł William B. Reed, który w połowie roku 1858 wynegocjował traktat w Tientsin, dający dodatkowe koncesje USA w sferze politycznej oraz handlowej, bliskie brytyjskim i francuskim.

Sekretarz Marcy podjął ważne starania na rzecz uregulowania kwestii regulaminów pracy i protokołu dla dyplomatów oraz konsulów, gdyż dostrzegł różnice w zaleceniach dotyczących spraw protokolarnych, które sformułowano w 1817 i 1829 roku⁴⁹. Sekretarz Stanu zdecydował się na wydanie nowej regulacji. Wysłał więc 1 czerwca 1853 roku notę cyrkularną do placówek, zalecając prosty ubiór amerykańskiego obywatela dla przedstawicieli USA. Praktyka do tej pory była różna. Poseł Buchanan w Londynie nosił miecz, Belmont w Hadze – strój wieczorowy, Mason w Paryżu – surdut z haftami, a Vroom w Berlinie stosował się do niemieckich reguł⁵⁰. Wówczas także Marcy przygotował dla placówek ważny dokument *General Instructions to the Consuls and Commercial Agents of the United States, Prepared Under the Direction of the Department of State*. Zalecał tam korzystanie z prostego ubioru obywatela amerykańskiego, choć dopuszczał inny ubiór, dostosowujący się do lokalnej stylistyki. Dyplomaci amerykańscy mieli na niektórych dworach kłopoty, starając się kultywować zalecony strój obywatelski. Ten dokument przez lata powtarzano, uzupełniano i przesyłano do wszystkich placówek.

⁴⁸ R. Hilton, *Worldwide Mission. The Story of United States Foreign Service*, s. 119–121.

⁴⁹ R.B. McCormack, *The Diplomatic Costume Revolution*, FSJ, May 1958.

⁵⁰ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18; G.H. Stuart, *The Department...*, s. 120.

Przez wiele lat w różnorodnej formie, pomimo reform z roku 1924 i 1931, wydawano takie instrukcje.

O wiele ważniejszą sprawą było podjęcie w roku 1855 przez *Committee on Foreign Affairs of the House* kwestii rang, placówek, zarobków dyplomatów i konsulów z ograniczeniem pełnienia tych funkcji przez Amerykanów. To uregulowała ustawa z 1 marca 1855 roku (*Act of March 1, 1855*). Było w niej wiele regulacji, których Marcy nie akceptował i uważał, że wkracza to w *discretionary power* prezydenta, nakazując mu m.in. mianowanie ministrów rezydentów na ministrów pełnomocnych⁵¹. W rezultacie dla uniknięcia konfliktu konstytucyjnego Kongres zdecydował się na uchwalenie nowej ustawy 18 sierpnia 1856 roku (*Act of August 18, 1856*), zmieniając wiele kwestii⁵². Ta ustawa ustanowiła zasady funkcjonowania służby dyplomatycznej i konsularnej. System pracy amerykańskiej służby dyplomatycznej i konsularnej określony był w latach dwudziestych, gdy J.Q. Adams wydał *Diplomatic Instructions* oraz *Consular Instructions*⁵³. Ta ustawa wprowadziła nowe stawki dla dyplomatów i zasady płac dla konsulów. Marcy na podstawie ustawy z roku 1856 wydał w następnym roku nowe instrukcje dla konsulów: *Regulations Prescribed by the President for Consular Officers of the United States*. Kolejne wydania ukazywały się przez wiele lat do czasu poważnej ich zmiany wywołanej regulacjami z czasów T. Roosevelta – z 27 czerwca 1906 roku i Tafta z 26 listopada 1909 roku.

Ta ustawa z 18 sierpnia 1856 roku zagwarantowała Sekretarzowi Stanu prawo do wydawania paszportów. Przypomnijmy, że pierwszy paszport w USA wydano 8 lipca 1796 roku dla Francisa Marii Barrere’a, z podpisem Timothy Pickeringa. Był już drukowany. Nową formę paszportu określono w roku 1817, gdy wprowadzano zasadę opisu człowieka: wiek, wzrost, czoło, oczy, nos, usta, policzek, włosy, cera, twarz. Stopniowo w dalszych latach regulowano szczegółowo zasady dokumentowania swojej tożsamości przez starającego się o paszport. Sekretarz Olney wydał 15 września 1896 roku *General Instructions to Rules Governing Applications for Passports*, z kolei w 1913 W. Wilson opublikował *Rules governing the granting and issuing of passports in the United States*, dalej precyzując te zagadnienia.

Płace w dyplomacji wzrosły wówczas znacznie. Najwyższa była płaca posłów w kilku najważniejszych państwach i wynosiła 17 500 \$. Nie była ona zmieniana przez następne 90 lat⁵⁴. Tak wynagradzani byli posłowie w takich krajach, jak: Wielka Brytania i Francja, natomiast posłowie w Rosji, Hiszpanii, Austrii, Prusach, Meksyku, Chinach zarabiali 12 000 \$, a na pozostałych placówkach 10 000 \$, ponadto ministrowie rezydenci mieli uzyskać 75% tej stawki, *charge d'affaires* – 50%, a sekretarze – 15%⁵⁵.

⁵¹ 10 Stat. 619; T.H. Lay, *The Foreign...*, s. 14–15.

⁵² 11 Stat. 52.

⁵³ G. Hunt, *The Department...*, s. 330.

⁵⁴ D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 145; R.E.A. Hackler, *Creating a Life Service. The Role of the Consul Abroad 1789–1924*, FSJ, Sep. 1989; A.L. Steigman, *The Foreign Service of the United States: first line of defense* /A.L. Steigman; foreword by Carol C. Laise, Boulder, Colo; Westview Press 1985, s. 18; T.H. Lay, *The Foreign Service of the United States*, Prentice–Hall, Inc., New York 1925, s. 15.

⁵⁵ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 109, podaje, że ta maksymalna płaca 17,500 dla posłów, a potem ambasadorów została zmieniona dopiero w *Foreign Service Act of 1946* na 25 000 \$.

Zajęto się też sprawą dotyczącą wynagradzania konsulów. Ustanowiono trzy rangi dla konsulów. W pierwszej nie mogli prowadzić aktywności zarobkowej, a tylko korzystać z pensji; w drugiej mieli otrzymywać pensje i pozwolono im prowadzić własne interesy; w trzeciej mieli prawo do pobierania opłat, choć starano się je zunifikować. Stawki ustalono niezbyt precyzyjnie, zostawiając niekiedy pola do nadużyć. Powszechna była więc wówczas opinia o niskiej jakości pracy konsulów, ich korupcji, chciwości i niespełnieniu funkcji opiekuna obywateli oraz ich biznesów. Omawiana ustawa z roku 1856 upoważniała prezydenta do wydawania regulacji, poleceń i instrukcji dotyczących dyplomatów i konsulów⁵⁶. Utworzono w departamencie urząd *Superintendent for Statistics*. W roku 1856 w departamencie pracowało 57 osób do zajmowania się sprawami wewnętrznymi i całością spraw zewnętrznych, w tym korespondencją z placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi.

Pomimo wspomnianej ustawy, nadal w służbie zagranicznej było wiele problemów do rozwiązania. W służbie konsularnej większość konsulów nadal nie otrzymywała pensji i mieli oni prawo do pobierania nieoficjalnych opłat. W służbie dyplomatycznej i konsularnej nie było systemu awansów ani kształcenia dla nowo przyjmowanych. Największy negatywny wpływ miał nadal „system łupów”, gdyż na stanowiska mianowano nie z powodu kwalifikacji, ale w nagrodę za działania na rzecz zwycięskiego prezydenta. Wybitny konsul USA z Liverpoolu, pełniący służbę w latach 1835–1857, Nathaniel Hawthorne tak zdefiniował kwalifikacje i zadania konsula:

„A fair amount of common sense, some acquaintance with the United States Statutes, an insight into character, a tact of management, a general knowledge of the world, and reasonable but not too inveterately decided preference for his own will and judgement over those of interested people, – these natural attributes and moderate requirement will enable a consul to perform many of his duties respectably, but not to dispense with a great variety of other qualifications, only attainable by long experience”⁵⁷.

Brak należytych rozwiązań w sprawach organizacji służb zagranicznych był zrozumiałą, jeżeli weźmiemy pod uwagę amerykańskie tradycyjnie małe zainteresowanie tymi kwestiami. Trudno było więc Amerykanom zrozumieć funkcje dyplomacji, którą nawet wybitny polityk Elihu Root definiował w ograniczony sposób jako trzymanie kraju „out of trouble”. Kłopoty zawsze przychodziły do Ameryki z zewnątrz, powstawały tysiące mil za Atlantykiem czy Pacyfikiem. Od tego świata trzeba się separować – tak wielu Amerykanów sądziło. Dyplomacja dla wielu była czymś sprzecznym z tradycjami republikańskimi – snobistyczna, arystokratyczna. Dla wielu była więc nieprzydatna. Ten punkt widzenia zaprezentował m.in. kongresmen Benjamin Stanton z Ohio, mówiąc w roku 1859:

⁵⁶ Cyt. za: W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 58; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service of the United States; origins, development, and functions*, Historical Office, Bureau of Public Affairs Dep. of State 1961, s. 110, podaje, że Marcy wydał na jej podstawie *General Instructions to the Consuls and Commercial Agents of the United States* i odrębną *Diplomatic Instructions* w formie listu cyrkularnego, jak to czynił John Quincy Adams, i tę praktykę kontynuowano do roku 1897.

⁵⁷ Cong. Globe, Part I, 35 Congress, 2 Sess (Jan. 19, 1859), p. 459, speech of repr. Benjamin W. Stanton of Ohio; R. Hilton, *Worldwide Mission. The Story of United States Foreign Service*, s. 122; notatki z podróży po Anglii pierwszy raz wydane w 1864 roku – N. Hawthorne, *The English Notebooks*, R. Steward (ed.), New York 1941.

„Pragnę oświadczyć, że nie znam innej sfery służby publicznej na świecie, która jest bardziej bezużyteczna niż służba dyplomatyczna. W sprawach handlowych nasi konsulowie realizują wszystkie konieczne zadania. Nasi posłowie nie wykonują natomiast żadnych zadań w sferze handlowej”⁵⁸.

Wielu obawiało się, że dyplomacja skorumpuje demokrację, trzeba więc Amerykę zamknąć przed obcą dyplomacją. Senator William E. Robinson ze stanu New York jeszcze 10 stycznia 1885 roku wygłosił ksenofobiczną mowę:

„Służba dyplomatyczna rujnuje nas przez wytwarzanie konieczności dostosowywania się do obcych zwyczajów i cudzoziemców. Choroby importowane do nas przez powracających dyplomatów i obcych ambasadorów przysyłanych przez monarchów i despotów korumpują oraz niszczą nasze amerykańskie ideały. Oni powinni być poddani kwarantannie, tak jak podajemy kwarantannie obce szmaty z obawy przed cholera”⁵⁹.

Marcy wiele osiągnął w porządkowaniu departamentu, ale 6 marca 1857 roku wraz z końcem administracji Pierce’a zakończył swoją pracę na stanowisku Sekretarza Stanu.

James Buchanan objął urząd prezydenta marcu 1857 roku. Szukał Sekretarza Stanu, który mógłby realizować jego wyraziste idee. Sam miał doświadczenie skutecznego posła w Rosji i Wielkiej Brytanii oraz czterech lat pracy jako Sekretarz Stanu. Zdecydował się wyłącznie z motywów politycznych na **Lewisa Cassa**, 75-letniego generała, dawniej posła we Francji bez wielkich tam osiągnięć, byłego Sekretarza Wojny za prezydenta Jacksona i znanego polityka, ale także, z racji wieku, bez własnych ambicji politycznych. Nie lubił go i nie chciał, ale demokraci z Old Northwest domagali się uznania dla ich politycznej pozycji. Ironią jest to, że Buchanan traktował swego sekretarza tak jak jego samego traktował Polk. Przed powierzeniem mu funkcji uzyskał od Cassa przez pośredników zapewnienie, że ten bierze urząd bez żadnych warunków. Dawał mu więc tytuł bez realnej władzy, sprawował nad nim pełną kontrolę! Cass, dodajmy, miał wiele do stracenia, kończył funkcję senatora w roku 1856 i nie chciał wracać do Detroit. Trudno zakładać, że Cass miał satysfakcję, kończąc swą długą karierę polityczną jako urzędnik w administracji pochodzący z mianowania i będąc osobą tylko noszącą tytuł Sekretarza Stanu. Buchanan, mając doświadczenie jako Sekretarz Stanu, sam chciał o wszystkim decydować, a od Sekretarza Stanu oczekiwał zapewnienia mu zaplecza politycznego, co Lewis Cass z Michigan spełniał. Buchanan dokonał zmian na stanowiskach. Aby czuwać nad Sekretarzem Stanu, mianował na stanowisko asystenta Sekretarza Stanu swego starego przyjaciela, Johna Appletona z Maine, który faktycznie prowadził będzie sprawy departamentu. Pozostawiono nadal Williama Huntera jako *Chief Clerk* oraz szefów biur dyplomatycznych i konsularnych. Lekceważące traktowanie Cassa nie było tylko wynikiem wysokiego ego prezydenta, lecz także niekompetencji Sekretarza Stanu. Jak wspominał prezydent, większość dokumentów, telegramów przygotowanych przez

⁵⁸ „Now, I confess to you, sir, that I know of area of the public service that is more emphatically useless than the diplomatic service – none in the world. For commercial purposes, our consuls discharge all the duties that are required. The diplomatic ministers discharge no duties of a commercial character”. Cyt. za: D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 145.

⁵⁹ „This diplomatic service is working our ruin by creating a desire for foreign customs and foreign follies. The disease is imported by our returning diplomats and by the foreign ambassadors sent here by monarchs and despots to corrupt and destroy our American ideals. They should both be quarantined as we quarantine foreign rags through fear of cholera”. Za: Cong. Rec., XVI, 48 Cong., 2 Sess. (Jan. 10, 1885), 613.

Cassa była bardzo niskiej jakości, nie poruszały one sedna sprawy, stąd też prezydent lub asystent sekretarza albo prokurator generalny musieli pisać je sami. Ponadto sekretarz był mało decyzyjny, nie miał zdolności zajmowania się sprawami w sposób zdecydowany, a i sam często – a może zbyt często – zwracał się do prezydenta o rozstrzygnięcie kwestii nawet tych, które mógł sam załatwić⁶⁰. Trudno tu do końca uznać oceny prezydenta za obiektywne. Nie pozwolił bowiem swemu Sekretarzowi Stanu zaistnieć jako realnemu szefowi swojego departamentu. Uczynił z niego figuranta w największym chyba stopniu.

Buchanan w swej wizji polityki chciał poprawnych stosunków z Wielką Brytanią, ale także zdecydowanie walczył o szanowanie neutralności USA również wtedy, gdy naruszali ją Brytyjczycy. Odniósł w tym zakresie sukces, a Brytyjczycy wycofali się z wrogich działań wobec amerykańskich statków na obrzeżach Afryki. Cass na polecenie prezydenta wysłał notę cyrkularną do przedstawicieli w Europie, definiując pozycję USA w sprawie blokad, kontrabandy, praw neutralnych okrętów handlowych na otwartym morzu w czasie wojny. To precyzyjnie wyrażone stanowisko jest wzorcem cytowanym w podręcznikach prawa międzynarodowego. Już za dwa lata przyszło USA łamać wiele z tych zasad w czasie wojny secesyjnej, ale pamięć o tej nocie przetrwała.

Cassowi wypadło zająć się też sprawami funkcjonowania służby konsularnej. Warunki stworzone dla niej przez ustawę z 18 sierpnia 1856 roku okazały się niewystarczające nie tylko w sprawach płac, więc w styczniu 1858 roku Cass podjął starania w Kongresie o zmianę regulacji. Funkcjonowanie konsulatów bez należytych warunków materialnych i lokalowych uniemożliwiało wykonywanie części funkcji, np. sądowniczych. Konsulowie w niektórych krajach, mając tak marne wynagrodzenie, wprost głodowali. Należy zaznaczyć, że Cassowi udało się osiągnąć pewną poprawę warunków ich życia.

Cass zrezygnował z funkcji 14 grudnia 1860 roku, nie akceptując niezdecydowanych działań prezydenta przeciw secesji, czyli braku użycia wojsk. Sekretarzem *ad interim* przez dwa dni był *Chief Clerk* William Hunter Jr., a od 17 grudnia sekretarzem został pełniący wówczas funkcję prokuratora generalnego **Jeremiah Black**. Przypomnijmy, że było to już po wyborze Abrahama Lincolna na prezydenta. Nowy Sekretarz Stanu bez doświadczenia dyplomatycznego, ale doskonale przygotowany prawnik, miał przed sobą tylko kilka tygodni pełnienia tej funkcji. W prowadzeniu spraw departamentu korzystał z pomocy *Chief Clerk* Huntera. Nowy sekretarz włączony był w debaty wokół nadchodzących wydarzeń w kraju, m.in. wpływając na kształt odpowiedzi dla zbuntowanego garnizonu w Fort Moultrie. Ostatnim jego aktem była instrukcja dla dyplomatów, nakazująca im przeciwstawianie się działaniom nowego państwa na rzecz uzyskania uznania dla nowo powstałego państwa konfederackiego. Okazał się sprawny i zdolny do reagowania na dramatyczne wydarzenia w stopniu większym niż zagubiony Buchanan⁶¹. Złożył urząd 5 marca 1861 roku.

⁶⁰ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 92–93.

⁶¹ A. DeConde, *The American...*, s. 74; wtedy były 253 placówki konsularne. Por. *Brief History of the State Department – The Early Years*, „US Department of State Dispatch”, Jan. 28, 1991, vol. 2, No. 4.

IV. 3. DEPARTAMENT STANU CZASU WOJNY SECESYJNEJ I REKONSTRUKCJI

William H. Seward (sekretarz od 6 marca 1861 do 4 marca 1869 roku) pełnił swą funkcję za rządów Abrahama Lincolna i jego następcy Andrew Johnsona. Był prawnikiem, gubernatorem New Yorku, wybitnym senatorem, członkiem komisji spraw zagranicznych Senatu, lecz nie miał doświadczenia dyplomatycznego. W swoim czasie był rywalem Lincolna o nominację na kandydata na prezydenta. Jego pozycja polityczna, wpływy w New Yorku i w partii były dla Lincolna ważniejsze niż potencjalne kwalifikacje w zakresie spraw zagranicznych. Seward spodziewał się i mówił o tym, że praktycznie będzie prowadził wszystkie sprawy jako pierwszy minister. Sprawa była o tyle poważna, że wielu uważało to za oczywiste, gdyż Seward był bardziej znany i miał doświadczenie w pełnieniu funkcji rządowych. Przez trzy pierwsze miesiące rządów Lincoln zasięgał rad Sewarda, słuchał go, prosząc o informowanie o sprawach bieżących.

Był drugim z sekretarzy, po Websterze, który ulokował swego syna na drugiej pozycji w departamencie, bowiem Frederick W. Seward został asystentem sekretarza⁶². Brak doświadczenia obu Sewardów w sprawach międzynarodowych i dyplomatycznych nakładał specjalne obowiązki na *Chief Clerk* Huntera. Republikanie, nowa partia po raz pierwszy rządząca w Waszyngtonie, wywierała presję na Sewarda, aby obdzielał członków tej partii stanowiskami, lecz temu często nie ulegał. Najpierw zadziałał zdecydowanie, usuwając jednego dnia z pracy wszystkich, którzy opowiedzieli się za Skonfederowanymi Stanami. Nie szukał nowych etatów, ale dodatkowych pieniędzy na czasowo zatrudnionych 25 urzędników (wobec 26 stałych). Przyczynił się do utworzenia stanowiska drugiego asystenta sekretarza (*Second Assistant Secretary*), co zrealizowała ustawa *Act of July 25, 1866*. Został nim *Chief Clerk* William Hunter (pracujący w departamencie od roku 1829, a od 1852 na stanowisku *Chief Clerk*), a nowym *Chief Clerk* został Robert S. Chew, pracujący w Departamencie Stanu od roku 1834. Zgodnie z ustawą *Act of July 4, 1864* prezydent mianował *Commissioner of Immigration*, czyniąc go podległym Sekretarzowi Stanu (to stanowisko jednak zlikwidowano w 1868 roku)⁶³. Przyczynił się do uchwalenia ustawy *Act of June 20, 1864* (13 Stat. 139), zezwalającej na powołanie na stałe kilkunastu urzędników konsularnych. Spowodował powołanie na posła w Wielkiej Brytanii Charlesa Francisa Adamsa, syna Johna Quincy Adamsa, a byłego senatora Williama L. Daytona – na posła w Paryżu. Z kolei George’a P. Marshalla, badacza historii i poliglotę, powołano do Rzymu, gdzie jako polityczny nominat urzędował przez 21 lat, co było swoistym rekordem, a także Cassiusa M. Claya z Kentucky – na posła do Rosji od marca 1863 roku⁶⁴.

⁶² F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18; G.H. Stuart, *The Department...* s. 130. Zob. dwie prace Sewarda juniora: F.W. Seward, *Seward at Washington, as Senator and Secretary of State*, New York 1891; F.W. Seward, *Reminiscences of a War – Time Statesman and Diplomat*, New York 1916.

⁶³ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 138.

⁶⁴ O posłach w Londynie i Paryżu patrz: W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign...*, s. 113–116; o aktywności Claya w sprawie zakupu Alaski patrz: B.G. Newhoff, *Cassius Clay and the Alaska Purchase*, FSJ, July 1953.

Seward uzyskał samodzielną pozycję w gabinecie Lincolna, który podpisywał jego dokumenty nawet bez czytania, choć nierozważne plany tego polityka, aby wypowiedzieć wojnę Hiszpanii i Francji, gdy nie spełniały amerykańskich sugestii, zostały przez prezydenta powstrzymane. Seward chciał zawsze odgrywać rolę pierwszego ministra w gabinecie. W części to się mu udało, gdyż Lincoln radził się go także w sprawach wewnętrznych, a ten przygotowywał mu ważniejsze wypowiedzi⁶⁵. Był zawsze przy prezydencie, w pracach gabinetu czy wizytując wojsko, i stan ten był akceptowany przez gabinet, ale wiele bliskich prezydentowi osób – w tym jego żona – uważało, że dał mu zbyt wielką władzę. Znający rzeczywiste mechanizmy władzy byli jednak świadomi, że to Lincoln sprawował władzę i że Seward był świadomy jego kwalifikacji przywódczych. Seward był samodzielny w sprawach zagranicznych, a ten szczególnie zajmował się kwestią zapobieżenia uznania Skonfederowanych Stanów Ameryki przez inne państwa, co im się udało. Takie zagrożenie rzeczywiście istniało, a najważniejszym polem bitwy był Londyn, gdzie stany, które dokonały secesji, prowadziły ostrą agitację na rzecz ich uznania. Wspomnieć należy komisarzy konfederacji od maja 1861 roku w Europie. Byli to: przewodniczący William Lowndes Yancy z Alabamy, były kongresmen; P.A. Rost, kiedyś członek stanowej legislatury i sędzia w Sądzie Najwyższym Luizjany; oraz Ambrose Dudley Mann. Prezentowali oni racje, jakie stały za secesją, a więc doznane krzywdy, oraz wyrażali gotowość zawarcia porozumień z państwami europejskimi. W Londynie konfederacja wydawała pismo „The Index”. W Londynie toczył się swego rodzaju pojedynek posła Unii, Charlesa Francis Adamsa, z dyplomatami reprezentującymi sprawę konfederacji. Seward podjął zdecydowane działania dla wsparcia pozycji Unii w stolicach europejskich.

Zaistniał wtedy znany konflikt z Wielką Brytanią z powodu zajęcia w listopadzie 1861 roku brytyjskiego okrętu pocztowego Wielkiej Brytanii „Trent” z przedstawicielami Skonfederowanych Stanów, którymi byli senator James M. Mason i były kongresmen John Slidell, płynącymi do Wielkiej Brytanii, przez amerykański statek „San Jacinto” pod dowództwem kapitana Charlesa Wilkesa. Statek uwolniono, ale aresztowano dwóch polityków (wypuszczono ich w styczniu 1862 roku). Wywołało to aplauz opinii w USA i irytację posła USA w Londynie – Adamsa, który widział w tym niepotrzebną prowokację antybrytyjską. Wyraźnie skrytykował to poseł brytyjski Lord Lyons w rozmowie z Sewardem. Kolejny konflikt z Wielką Brytanią dotyczył zamiaru konfederacji budowania tam okrętów wojennych. Udało się zbudować jeden okręt „Alabama”, a realizacja innych zamówień została zablokowana przez Brytyjczyków pod presją USA⁶⁶.

Nastąpiło wtedy także złamanie reguł doktryny Monroego poprzez ustanowienie przez Napoleona III władania Maksymiliana z Habsburgów w Meksyku. USA odmówiły uznania tego rządu, choć starały się nie zaogniać sporu z Francją, informując ją, że ta deklaracja jest głosem narodu, a administracja stara się zachować neutralność wobec tamtejszych wydarzeń. Warto dodać, że Seward bardzo aktywnie protestował przeciwko francuskiej interwencji w Meksyku, uzyskując w 1867 roku wycofanie wojsk Napoleona III. Także na terenie Paryża poseł William L. Dayton działał na rzecz ograniczenia

⁶⁵ A. DeConde, *The American...*, s. 34.

⁶⁶ Patrz szerzej [w:] K. Michałek, *Dyplomaci i okręty: z dziejów polityki zagranicznej Skonfederowanych Stanów Ameryki 1861–1865*, Warszawa 1987.

wpływów konfederacji⁶⁷. Zmarł jednak w grudniu 1864 roku i zastąpił go John Bigelow, dotychczasowy konsul generalny w Paryżu. Ten zapoczątkował zwyczaj fetowania 4 lipca w 1865 roku, zapraszając do poselstwa ponad 600 osób, w tym głównie innych dyplomatów USA rezydujących w Europie.

Odnosił ważny sukces (nieuznawany za taki wówczas przez wszystkich), jakim był zakup Alaski w 1867 roku⁶⁸. Seward przejął zainteresowanie tymi sprawami od poprzedniej administracji, gdzie idea zakupu Alaski już się pojawiła. Udało mu się zawrzeć porozumienie z ambasadorem Rosji, baronem Edwardem de Stoeckl, dotyczące zakupu Alaski za 7,2 mln \$ w dniu 30 marca 1867 roku, co Senat zaakceptował 9 kwietnia. Opór przez chwilę stawiała Izba Reprezentantów, która miała dostarczyć środki na zakup. Uległa presji dopiero w dniu 14 lipca 1868 roku. Także duża część opinii publicznej była przeciwna zakupowi tej – jak pisano – pustej chłodziarki, gdyż mógł stąd wyniknąć spór z Wielką Brytanią. Alaska stała się częścią USA od 18 października 1867 roku. Wówczas pojawiły się też zamysły przejęcia (czy zakupu) w tym czasie Hawajów, Midway czy St. Thomas i St. John w ramach Wysp Dziewiczych od Danii, czy też San Domingo. Jednak Senat odmówił akceptacji porozumienia z 24 października 1867 roku o zakupie tych wysp za 7 500 000 \$.

Udało się zintensyfikować aktywność na terenie Chin, mianując tam posła, 40-letniego byłego kongresmena z Massachusetts – Ansona Burlingame’a, który przybył do Chin w październiku 1861 roku. Ten, zafascynowany Chinami, był wspaniałym oratorem umiejącym zjednywać sobie ludzi. Znając kraj rezydowania, był świadomy słabości rządu centralnego wobec władców prowincji naruszających zasady i traktaty, co ułatwiało mu działanie. Osiągnął znaczną pozycję w korpusie dyplomatycznym w Pekinie, także wśród władz centralnych, które w dowód przyjaźni nie przyjęły tam okrętu konfederacji – „Alabamy”⁶⁹. Gdy Burlingame zakończył swą misję w roku 1867, książe Kung odpowiedzialny za sprawy zagraniczne cesarstwa prosił, aby ten był reprezentantem dyplomatycznym Chin we wszystkich zachodnich państwach. Burlingame, widząc w tym szansę dla USA, zgodził się i wyruszył z misją w licznej asyście chińskich dyplomatów do USA w lutym 1868 roku. Odbył podróż po USA, a wreszcie w Waszyngtonie 28 lipca 1868 roku podpisał z Sewardem uzupełnienie do traktatu z Tientsin, co nazwano *Burlingame-Seward Treaty*⁷⁰. Duża część regulacji dotyczyła migracji chińskiej do USA, ale znalazło się tam potwierdzenie integralności Chin. Po tym Burlingame pojechał z misją chińską do Londynu. Misja przyniosła Chińczykom spodziewany rezultat w postaci deklaracji brytyjskiej o gotowości współdziałania z władzami centralnymi. Misja w Paryżu, Berlinie nie była już tak udana, a misja w St. Petersburgu zakończyła się tragicznie. Burlingame zmarł tam 23 lutego 1870 roku. Chińczycy uhonorowali go pośmiertnie tytułem *Minister of the Primary Rank of the First Grade of Officialdom*.

⁶⁷ R. Hilton, *Worldwide...*, s. 124–125. O konsulu Johnie Bigelow patrz art. *History of the Paris Consulate General*, ACB, Jan. 1921, vol. 2, No. 11. O jego następcach patrz trzecia część cyklu o historii paryskiego konsulatu generalnego, ACB, March 1921, vol. 3, No. 1.

⁶⁸ G.F. Kennan, *Russia and the Alaska Purchase*, AFSJ, Febr. 1938, vol. 15, No. 2.

⁶⁹ R. Hilton, *Worldwide...*, s. 130–131.

⁷⁰ Szerzej o aktywności Burlingame’a patrz: D.L. Anderson, *Anson Burlingame: American Architect of the Cooperative Policy in China, 1861–1871*, „Diplomatic History”, Summer 1977, vol. 1, No. 3.

Dodajmy, że na początku drugiej kadencji Lincoln Sekretarz Stanu miał groźny wypadek i został ranny, a następnie za kilka dni był napadnięty w szpitalu i poraniony przez napastnika. Obronił go syn, sam odnosząc groźne obrażenia. To był dzień zamachu na Lincoln, a więc czas spisku. Departament wówczas kierowany był przez Huntera. Nowy prezydent Andrew Johnson utrzymał Sewarda na stanowisku, zapowiadając kontynuację polityki. Seward znajdował się wtedy w szpitalu, lecząc rany po zamachu⁷¹, jednak relatywnie szybko – spowity w bandaż – powrócił do swych zadań.

Za jego czasów, w listopadzie 1866 roku, Departament Stanu musiał się przenieść z Northeast Executive Building na rogu 15 i 16 ulicy oraz Pennsylvania Avenue, który zajmował od roku 1819, do Washington Orphan Asylum na 14 Street nad S Street NW, gdyż rozpoczęto tam budowę nowego gmachu dla Departamentu Skarbu. Departament pozostał tam aż do roku 1875, tj. do czasu przeniesienia się do nowego State, War, Navy Building koło Białego Domu (dziś nazywany jest *Old Executive Building*). Gmach jest dziś ukryty za budynkami sklepów i nie widać go z ruchliwej ulicy 14 NW⁷².

Tuż przed rozpoczęciem wojny secesyjnej USA miały już 33 misje dyplomatyczne za granicą, wszystkie w randze poselstw, oraz 282 placówki konsularne, z czego tylko 8 konsulatów generalnych, a także 198 agencji konsularnych⁷³. W roku 1862 czarnoskóry obywatel John Seys został mianowany pierwszym konsulem w Liberii, od 1866 był już ministrem rezydentem i konsulem generalnym do emerytury w 1870 roku⁷⁴. Prezydent Grant mianował w roku 1869 ministrem rezydentem i konsulem generalnym na Hawajach innego czarnego obywatela – Ebenezera D. Basseta, natomiast w 1871 powołał czarnoskórego Jamesa Milтона Turnera z Missouri na ministra rezydenta i konsula generalnego w Liberii. Do końca wieku XIX mianowano łącznie 8 czarnoskórych osób na stanowiska konsulów i ministrów, ale tylko do Haiti i do Liberii, gdyż tam tylko byli akceptowani.

W roku 1866 położono kabel atlantycki, co pozwoliło na szybkie telegraficzne komunikowanie się dyplomatów i państw⁷⁵. Stało się to okazją do nie pierwszej i nie ostatniej debaty nad zasadnością istnienia dyplomacji w sytuacji łatwości komunikowania się.

Seward utrzymał znaczącą pozycję za czasów Andrew Johnsona. Korzystano z jego opinii w sprawach wewnętrznych i zagranicznych. Utrzymał szczególną rolę w stosunku do innych członków gabinetu. Był prawdziwym pierwszym ministrem, jak żaden inny Sekretarz Stanu.

Seward zakończył urzędowanie w dniu, gdy rozpoczął ją Grant, i został bardzo pięknie, z wyrazami powszechnego szacunku, pożegnany.

⁷¹ *Brief History of the State Department, 1861–1895*, „US Department of State Dispatch”, Feb. 18, 1991, vol. 2, No. 7.

⁷² *Homes of the Department of State*, Part VIII, AFSJ, August 1930, vol. VIII, No. 8, s. 285 – tam też na s. 284 załączone zdjęcie Washington City Orphan Asylum, Fourteenth and S Streets N.W. 1866–1875 z William McNeir Collection; L.H. Burke, *Homes of the Department of State, 1774–1976: the Building Occupied by the Department of State and Its Predecessors*, Washington Historical Office, Bureau of Public Affairs, Department of State 1977, s. 41–42.

⁷³ H.E. Mattox, *The Twilight of Amateur Diplomacy: the American Foreign Service and Its Senior Officers in the 1890s*, Kent Ohio, Kent State Univ. Press 1989, s. 57.

⁷⁴ *Black American Diplomats in the 19th Century*, „US Department of State Dispatch”, Feb. 25, 1991, vol. 2, No. 8.

⁷⁵ W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy in the United States 1779–1939: A Study in Administrative History*, Chicago Univ. of Chicago Press 1961, s. 20.

IV. 4. CZAS WIELKICH REFORM DEPARTAMENTU STANU. PROFESJONALIZACJA SŁUŻBY

Prezydent Ulysses Grant, nie licząc się z nikim, mianował początkowo Sekretarzem Stanu **Elihu B. Washburne'a** przyjaciela z miasteczka Galena w Illinois, ale tylko po to, aby ten zyskał prestiż, a następnie po 10 dniach został powołany na stanowisko posła do Francji. Jemu zresztą wypadnie się zmierzyć już jako posłowi z wojną francusko-pruską i powstaniem Cesarstwa Niemieckiego⁷⁶.

Prezydent Ulysses Grant pierwotnie rozważał możliwość mianowania Sekretarzem Stanu Johna Lothrop'a Motleya, historyka i dyplomatę z doświadczeniem w Austrii i krótkim w Wielkiej Brytanii, ale ten nie był jego ulubieńcem (zgodnie z jedną z opowieści nie uczynił tego, gdyż nie lubił jego wyglądu, tj. przedziałka na środku głowy i monokla!). W rezultacie Sekretarzem Stanu na osiem lat został (od 17 marca 1869 do 12 marca 1877 roku) **Hamilton Fish**⁷⁷. Wyróżnił się na tym stanowisku, choć nie miał żadnego doświadczenia dyplomatycznego, wcześniej był bowiem senatorem z New Yorku i gubernatorem tego stanu. Podjął jednak wiele skutecznych działań na rzecz zreformowania służb. Szczęśliwie dla jakości pracy mianował kompetentnych ludzi na stanowiska asystenta sekretarza i *Chief Clerk* Roberta S. Crew. Zdecydował o wydawaniu *Register of the Department of State*, który zawierał wykaz oficjeli w Departamencie Stanu i dyplomatów za granicą. 20 października 1869 roku wprowadził regulacje dotyczące pracowników w dokumencie *Regulations of the Department of State*. Ustanowił zasadę pracy w departamencie od godz. 9.30 do 16. Dalsze regulacje dotyczące organizacji pracy podjął dodatkowo w *Act of June 20, 1874*⁷⁸ i *Act of March 3, 1883*⁷⁹. Czas pracy na 7 godzin (9.30 do 16.30) ustalił dopiero T. Roosevelt. Fish zetknął się na początku swego urzędowania z nieprzychylnością Kongresu poszukującego oszczędności w Departamencie Stanu, gdzie planowano zmniejszenie liczby urzędników z 48 do 31. Niezrażony tym, podjął starania i wdrożył reformę, która ustanowiła system trwający aż do roku 1909.

Od czasu reformy McLane minęło ponad 30 lat i Fish zdecydował się, trochę przymuszony postawą Kongresu, na dokonanie reorganizacji w roku 1870. Utworzył najpierw 9 biur, których liczbę zmniejszono potem do sześciu w *Act of March 3, 1875*⁸⁰. Były to biura: *Chief Clerk's Bureau*, *First and Second Diplomatic Bureau*, *First and Second Consular Bureau*, *The Bureau of Indexes and Archives*, które przetrwało z tą nazwą przez 60 lat, i *Bureau of Accounts*. Inne materiały wskazują jeszcze na działanie takich

⁷⁶ A. DeConde, *The American...*, s. 60; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign...*, s. 135–136.

⁷⁷ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 19; tenże Hopkins nie podaje nazwiska Elihu Washburne'a występującego w wykazach sekretarzy.

⁷⁸ 18 Stat., 90 – ustawa ta dokonała także innych istotniejszych zmian. Kolejne regulacje to *Act of August 15, 1876* (19 Stat., 148).

⁷⁹ G. Hunt, *The Department...*, s. 225.

⁸⁰ 17 Stat., 509; G.H. Stuart, *The Department...*, s. 144; *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, G.V. Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936, s. 8–9; szeroko o reformach patrz: E. Plischke, *U.S. Department of State...*, s. 200–203; R.E.A. Hackler, *Creating a Life Service. The Role of the Consul Abroad 1789–1924*, FSJ, Sep. 1989.

biur, jak: *Law Library; Translations; Pardons and Commissions; Domestic Records; Statistic Bureau, Passport Bureau, Telegram.*

I i II Biuro dyplomatyczne i odpowiadające im biura konsularne miały charakter urzędów regionalnych i zajmowały się odpowiednio sprawami: I Biuro – Europy Północnej, Zachodniej i Centralnej, tj. takimi państwami, jak: Austria, Belgia, Dania, Francja, Wielka Brytania, Holandia, Północne Niemcy, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Norwegia, Szwajcaria, a także Chiny i Japonia; II Biuro zajmowało się Ameryką Południową, tj. takimi państwami, jak: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Kolumbia, Kostaryka, Ekwador, Gwatemala, Haiti, Honduras, Meksyk, Nikaragua, Paragwaj, Peru, Salwador, Wenezuela, Urugwaj, a także Grecja, Włochy, Rosja, Turcja, Egipt, państwa pirackie, Liberia, a także wyspami Hawajskimi⁸¹. Biura konsularne odpowiednio I i II zajmowały się sprawami konsularnymi na terenie tych samych państw jak wydziały dyplomatyczne. Zmiany struktury, choć nie tak zasadnicze, dokonywały się i w następnych latach. Trudno je dalej śledzić, jest to ponadto mało istotne wobec zakreślonego tu celu badawczego. Zmieniano nazwy i zakresy zadań dla wydziałów, kontynuując zasadę istnienia wydziałów terytorialnych i rzeczowych. Reformę kontynuowano przez prawie 40 lat. W roku 1875 prezydent mianował szefów wydziałów, potem ukształtowała się zasada, że będzie to uprawnienie Sekretarza Stanu. Inne regulacje prawne, omawiające sprawy struktury wewnętrznej Departamentu Stanu, to: *Act of June 20, 1874*⁸², *Act of August 15, 1876* (19 Stat., 148); *Act of June 19, 1878* (20 Stat., 183); *Act of March 3, 1881* (21 Stat., 391); *Act of August 5, 1882* (22 Stat., 225); *Act of May 28, 1896* (29 Stat., 147); *Act of March 3, 1903* (32 Stat., 1082); *Act of February 26, 1907* (34 Stat., 948). Wiele z nich określało tylko wynagrodzenie, były to tzw. *diplomatic and consular appropriation bills*.

Przypomnijmy, że w roku 1874 utworzono *Bureau of Rolls and Library*. Biuro to zajmować się miało takimi kwestiami, jak: opieka nad aktami prawnymi, traktatami, dokumentami historycznymi i periodykami z biblioteki⁸³. To kontynuacja istniejącego od roku 1834 *Keepers of the Archives*, które zajmowało się *rolls of the laws*, ich zapisaniem, publikowaniem i dystrybucją, a następnie w roku 1873 utworzonego urzędu *Keeper of the Archives*. Przekształcono je we wspomniane biuro rok później. Powstały lub były przekształcane albo podlegały zmianie ich nazwy, takie jak: *The Law Bureau, Bureau of Accounts, Bureau of Indexes and Archives, The Statistical Bureau, The Domestic Records Bureau*.

Fish starał się, aby przy mianowaniu na stanowiska uwzględniano zasługi i kwalifikacje, a nie korzystano z mechanizmów „spoils system”. Udana była nominacja Elihu B. Washburne’a do Francji, gdzie ten służył od roku 1869 do 1877. Był to czas wojny francusko-pruskiej, upadku Napoleona III, budowania podstaw prawnych III Republiki Francuskiej, a raporty posła były bardzo kompetentne, więc dostarczały cennych informacji. Fish przyczynił się także do mianowania doskonałego prawnika Richarda Henry’ego Dana Jr. posłem w Wielkiej Brytanii. Wtedy rozpoczął swą długą służbę jako

⁸¹ W.I. Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process, The State Department's Country Director System*, Princeton Univ. Press 1974, s. 4, zaś wykaz wydziałów Chart II–I Department of State Division of Geographic Responsibility; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign...*, s. 131–132.

⁸² Ta ustawa dokonała przekształceń strukturalnych R.F. Kelley, *Division of Eastern European Affairs*, AFSJ, Feb. 1933, vol. X, No. 2.

⁸³ T. Dennett (Historical Adviser, DoS), *Office of the Historical Adviser*, AFSJ, Sep. 1929, vol. VI, No. 9.

poseł w Japonii John Bingham (1873–1885), obserwując zmieniający się Kraj Kwitnącej Wiśni w czasie reform Meidzi⁸⁴.

Były i kłopotliwe wydarzenia związane z działaniami innych dyplomatów. Warto wspomnieć epizod związany z posłem Johnem Lothropem Motleyem i jego następcą gen. Robertem Cummingiem Schenckiem⁸⁵. Pierwszy to znany badacz historii, potem poseł w Wiedniu z nominacji Lincolna, lecz z racji swojego temperamentu i braku dyskrecji stracił to stanowisko. Gdy dostał stanowisko posła w Wielkiej Brytanii w roku 1861, natychmiast poczynił groźne dla USA niedyskrecje i tylko dla zapobieżenia sporum wewnętrznym pozwolono mu pozostać tam do roku 1870. Z kolei następca gen. Schenck bardziej dbał o promocję swojej kompanii wydobywającej srebro niż o dyplomatyczne działania i przetrwał tam do roku 1876.

Były także kłopoty z pewnymi chybionymi nominacjami, jakością pracy niektórych dyplomatów czy konsulów, jak np. George'em H. Butlerem konsulem generalnym w Aleksandrii, czy Danielem Sicklesem, posłem w Madrycie. Ci i wielu innych wprowadzeni zostali na te stanowiska w ramach „podziału łupów”. Zmiany w korpusie były bardzo liczne. Prezydent zdecydował się bowiem zachować na stanowisku tylko 5 spośród 35 dyplomatycznych przedstawicieli. Polityczne nominacje szkodziły reputacji służby, gdyż wiele z tych osób wdało się w działania korupcyjne lub wprost nie umiało wykonywać zadań dyplomatów i konsulów. W roku 1872 *Department of Treasury*, a konkretnie Randolph Keim dokonał inspekcji konsulatów. Raport oceniał, że w gronie osób pełniących funkcje konsularne jest wiele mianowanych nie z powodu swych zasług. Są leniwi, bez inicjatywy, niekompetentni, wulgarni i defraudujący pieniądze, mimo wprowadzenia systemu wynagradzania na podstawie *Act of 1856*. Ten raport przyczynił się do powstania ruchu na rzecz reform służby cywilnej i stworzenia *National Civil Service Reform League*. Fish wykorzystał to do reformowania służby konsularnej, gdyż jej jakością pracy interesowało się wiele osób, ponieważ uważano, że jest przydatna do promowania amerykańskiego handlu.

Fish zrezygnował 12 marca 1877 roku i pozostawił dobrze działający departament. Odegrał znaczną rolę w budowaniu nowoczesnej, zmierzającej ku profesjonalizacji, służby. Ponadto prezydent konsultował się z nim w sprawach polityki, a powszechna świadomość tego, komentowana w mediach, spowodowała, że można go uznać za postać o szczególnej roli pierwszego ministra. Prezydent ufał mu i dał swobodę działania, przede wszystkim w sprawach zagranicznych. Sam prezydent, wiceprezydent i 44 senatorów – oni wszyscy apelowali do sekretarza, aby nie zrezygnował.

Do dokonań Fisha zaliczyć także trzeba *Washington Treaty*, ratyfikowany 24 maja 1871 roku, który doprowadził do rozstrzygnięcia spornej kwestii okrętu „Alabama” oraz do arbitrażu w sprawie archipelagu San Juan. Fish obronił USA przed wojną z Hiszpanią, którą mogły wywołać następstwa zajęcia przez hiszpański okręt wojenny 31 października 1873 roku amerykańskiego statku „*Virginius*” i rozstrzelania 53 osób ze statku na Kubie, w tym Amerykanów. Opanował swoją pierwotną wrogą reakcję, dowiedziawszy się, że statek wiozł sfalszowane dokumenty i materiały wojenne dla buntowników

⁸⁴ J.H. Shellenberger, *John Bingham... Who?*, FSJ, Sep. 1989.

⁸⁵ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 144–145.

na Kubie, oraz to, że nie miał prawa do flagi amerykańskiej. Hiszpania w rezultacie zapłaciła odszkodowanie.

Sprawność departamentu oraz aktywność sekretarza Fisha przydały wielkiego znaczenia tej strukturze. Widowym wyrazem tego było zbudowanie nowej siedziby Departamentu Stanu, do której przeprowadził się w lipcu 1875 roku, a mianowicie do południowego skrzydła *State, War, Navy Building* (dziś nazywany *Old Executive Building*), sąsiadującego z Białym Domem na Pennsylvania Avenue, gdzie będzie rezydować do czasu przejścia obecnego budynku w roku 1947. Przeniosło się tam 54 pracowników departamentu. Kongres przeznaczył na budowę tego budynku w roku 1871 kwotę 500 000 \$. Nadzór nad wykorzystaniem tych środków, za które miało powstać południowe skrzydło budynku, pozostawiono w rękach Sekretarza Stanu. Budynek miał być w konstrukcji i symetrii podobny do *Department of Treasury* i miał stanowić siedzibę Departamentów: Stanu, Marynarki i Wojny⁸⁶. Budynek składał się z pięciu skrzydeł. Najpierw ukończono skrzydło południowe i tam Departament Stanu mógł się przeprowadzić 1 lipca 1875 roku. Kolejne skrzydła kończono w następnych latach, np. wschodnie otwarto w roku 1879 z przeznaczeniem dla *War and Navy*; północne – w roku 1882 i tam ulokował się samodzielnie Departament Wojny. Skrzydła zachodnie i centralne zostały ukończone w roku 1888. Przez lata skrzydła funkcjonowały oddzielone murami i kratami, ale wreszcie te podziały zlikwidowano, przywracając piękne długie korytarze. Cały budynek kosztował 10 mln \$ wykorzystanych w ciągu 17 lat. Biuro Sekretarza Stanu znajdowało się oczywiście w południowym skrzydle, na pierwszym piętrze, koło dyplomatycznej sali recepcyjnej, gdzie dawniej wisiały portrety wszystkich sekretarzy, potem przeniesione na korytarz na tym samym piętrze. Nadal jednak pewne wydziały ulokowane były poza głównym budynkiem⁸⁷. Dodajmy, że w roku 1871 USA miały 49 placówek dyplomatycznych i 329 konsularnych⁸⁸.

Był to okres coraz głośniejszych rozważań o wprowadzeniu zasady powoływania do służby i awansowania na podstawie kwalifikacji („on a merit basis”). Następnym sekretarzem z nominacji nowego prezydenta Rutherforda B. Hayesa został **William M. Evarts** (sekretarz od 12 marca 1877 do 7 marca 1881 roku). Doskonały prawnik, specjalista w zakresie prawa międzynarodowego i wewnętrznego, doświadczony w specjalnych misjach dyplomatycznych w czasie wojny secesyjnej. Mianowany został jednak – jak się wspomina – także i dlatego, że nie był postacią o wyraźnych politycznych ambicjach, choć uchodził za lidera liberalnej frakcji w partii republikańskiej. Wielu republikanów zwalczało go, ale otrzymał akceptację od Senatu. Mimo że prezydent i Sekretarz Stanu nie znali się dobrze, to szybko wypracowali zasady współdziałania. Działał wprost obłożony walczącymi o stanowiska, którzy posługiwali się argumentami politycznymi. Mówiono nawet, że kazał wywiesić napis na swych drzwiach „Porzućcie wszelką nadzieję, Ci, którzy tu weszliście”. Było bardzo wielu kandydatów na każde stanowisko

⁸⁶ *Homes of the Department of State*, Part IX, AFSJ, Sep. 1930, vol. IX, No. 9. s. 325 – tam też na s. 324 załączone zdjęcie State, War, Navy Building 1875 – z William McNeir Collection; L.H. Burke, *Homes of the Department of State, 1774–1976: the Building Occupied by the Department of State and Its Predecessors*, Washington Historical Office, Bureau of Public Affairs, Dep. of State 1977, s. 43.

⁸⁷ Omówienie lokalizacji wraz ze zdjęciami budynków patrz: *Homes of the Department of State*, AFSJ, Jan. 1931, vol. VIII, No. 1.

⁸⁸ Fotograficzny opis amerykańskiej służby zagranicznej z okazji jej 200-lecia wydany przez The American Foreign Service Association *The History of Service*, FSJ, Jan. 1990, s. 12.

konsularne. Evarts dążył do wprowadzenia nowych reguł mianowania zgodnie z kwalifikacjami, jak i do podniesienia płac w służbie zagranicznej, ale to mu się nie udało⁸⁹. Przypomnijmy, że już od połowy lat trzydziestych pojawiały się, początkowo ostrożne, wypowiedzi, aby oprzeć awans na zasługach i kwalifikacjach. Wspominał o tym sekretarz Livingston, mówiono o tym również wprowadzając system rang w połowie roku 1850, a wreszcie podejmował to Lowell w połowie lat sześćdziesiątych XIX wieku. Te pierwsze plany profesjonalizacji służby koncentrowały się na potrzebie wprowadzenia egzaminu kwalifikującego do podjęcia służby dyplomatycznej⁹⁰. Sekretarz Evarts nakazał przeprowadzenie analizy funkcjonowania służby konsularnej w Europie i wydał w roku 1879 raport *Labor in Europe*. Był tym, który bardzo aktywnie działał na rzecz promowania amerykańskiego handlu zagranicznego. Mimo że nie był wzorem rutyny urzędniczej, dobrze zorganizowany przez niego departament działał bez większych problemów. Wspominany jest jako czarujący gospodarz licznych przyjęć. Asystentem sekretarza został wówczas Frederick W. Seward, a potem John Hay. Wówczas, tj. w roku 1877, podjął pracę w Departamencie Stanu – po siedmiu latach rezydowania w Madrycie – Alvey A. Adee, który przetrwał na stanowisku do śmierci w wieku 82 lat, tj. do roku 1924, przez 42 lata będąc asystentem sekretarza. Od roku 1877 przejmie kierowanie *Diplomatic Bureau*. Jest jedną z najznamienitszych postaci w historii Departamentu Stanu.

Sekretarz Stanu niewiele się angażował w politykę zagraniczną poza zadaniami rutynowymi. Z większą starannością podjął działania na rzecz utrzymania poprawnych stosunków z Chinami, które były zagrożone przez działania Kongresu pragnącego unieważnienia niektórych prowizji traktatu z Chinami (*Burlingame Treaty of 1868*), dopuszczającego nieograniczoną migrację Chińczyków. Udało mu się wynegocjować z Chińczykami prawo USA do regulowania migracji, co złagodziło akcję Kongresu.

Zostawił dobrze działający departament, choć nie uzyskał większej swobody w zakresie kształtowania zatrudnienia, struktury, płac i kadr, o co zabiegał.

James G. Blaine sekretarz w okresie od 7 marca 1881 do 19 grudnia 1881 roku, a więc za prezydentury doświadczonego zbrodniczym zamachem Jamesa A. Garfielda (zmarł 19 września 1881 roku) i trzy miesiące pod kierunkiem prezydenta Chestera A. Arthura. Dodajmy, że Blaine, otrzymawszy to stanowisko, został skłoniony przez prezydenta do oświadczenia, że nie będzie walczył o nominację na prezydenta. Blaine nie miał doświadczenia dyplomatycznego, ale bogate polityczne – jako kongresmen, senator czy kandydat na prezydenta. Przyjął tę funkcję z nadzieją, że będzie mu dane kształtować politykę, miał wielkie ambicje przejścia faktycznie władzy nad polityką i nawet nazywano tę administrację „Garfield – Blaine administration”. Śmierć Garfielda nie pozwoliła na spełnienie jego planów bycia pierwszym ministrem. Chciał doprowadzić USA do dominującej politycznej i ekonomicznej pozycji na zachodniej półkuli. Blaine, podążając za przykładem Webstera i Sewarda, mianował swego syna Walkera Blaine’a trzecim asystentem sekretarza (*Third Assistant Secretary*). Miał to szczęście, że trzech asystentów, jakich odziedziczył, to doświadczeni urzędnicy i dyplomaci, jak: John Hay (tylko do maja 1881 roku), William Hunter i Charles Payson. Miał też Adee jako szefa biura dyplomatycznego i Arthura B. Wooda jako szefa biura konsularnego. Ci

⁸⁹ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 19.

⁹⁰ W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 47.

i kilku innych to ludzie, którzy znaleźli się na swych pozycjach dzięki kwalifikacjom po latach pracy, a nie dzięki „systemowi łupów”. Swoim przykładem potwierdzali wartość profesjonalnego przygotowania.

W zakresie polityki udało się Blaine’owi wrócić do idei Henry’ego Claya i głoszonej już w roku 1820 przez Simóna Bolívara koncepcji współdziałania państw zachodniej półkuli. Szykował w tej sprawie wielką konferencję, lecz rezygnacja z urzędu uniemożliwiła jej realizację, mimo sympatii do tej idei nowego prezydenta Chestera Arthura. Działał także na rzecz uznania za nieważny traktatu Clayton – Bulier w sprawie kanału transoceanicznego.

Po Blainie Sekretarzem Stanu z nominacji prezydenta Arthura został **Fredrick T. Frelinghuysen** z New Jersey (sekretarz od 19 grudnia 1881 do 6 marca 1885 roku). Nie miał specjalnego doświadczenia politycznego i żadnego dyplomatycznego, ale z racji politycznej przydatności dla prezydenta otrzymał to stanowisko. Działal, korzystając głównie z asystentów z czasów poprzednika, np. Williama Huntera jako pierwszego asystenta czy mianowanego 18 lipca 1882 roku na stanowisko trzeciego asystenta sekretarza – Alveya Adee. Pełnił tę funkcję przez następne 42 lata. Adee, bez formalnego wykształcenia uczelnianego, był poliglotą i badaczem Shakespeare’a i dobrym matematykiem, ale, co najważniejsze, okazał się doskonałym urzędnikiem departamentu.

Dokonała się wówczas zmiana w funkcjonowaniu biblioteki Departamentu Stanu, istniejącej od 23 września 1789 roku. Reorganizacji dokonano w roku 1875 i wtedy przekazano do *Library of Congress* książki oraz dary przekazywane departamentowi. W tym czasie Departament Stanu składał się z siedmiu biur: *Diplomatic, Consular, Indexes and Archives, Rolls and Library, Statistics, Law*. Natomiast *Translations, Pardons and Commissios* i *Passports* nie zostały jeszcze podniesione do rangi biur⁹¹. Na dzień 15 sierpnia 1882 roku było tam zatrudnionych 61 urzędników i 35 innych pracowników pomocniczych.

Za jego czasów dokonał się w USA ważny przełom w regułach funkcjonowania korpusu urzędniczego USA. Wielu od lat działało na rzecz odpolitycznienia mianowań urzędniczych, prezydent także w pełni popierał ideę swobody mianowań na podstawie kwalifikacji. Wyróżniała się tu aktywność *The Civil Service Reform League*, utworzonej w 1881 roku. W wyniku ich działań, jak i pod wpływem atmosfery wywołanej zamachem na prezydenta Jamesa Garfielda, zabitego przez niezadowolonego z nieotrzymania stanowiska przedstawiciela prezydenckiego ugrupowania, Kongres uchwalił ustawę *Civil Service Act of 1883* (zwaną potocznie Ustawą Pendltona, a czasem *Magna Charta of Civil Service Reform*). Ironią jest to, że uchwalenie ustawy *Civil Service Act of 1883*, ustanawiającej zasadę mianowania na wiele stanowisk rządowych zgodnie z kwalifikacjami merytorycznymi uczyniło sytuację w obu służbach zagranicznych nawet gorszą⁹². Obu służb nie objęto ustawą, stały się więc miejscem lokowania tam zasłużonych politycznie, dla których nie starczyło innych posad rządowych. Każda z tych służb stała się w rezultacie bardziej zależna od tego, kto zasiadł w Białym Domu. Arthur dbał o rozsądne nominacje i tak do Wielkiej Brytanii pojechał James Russel Lowell, a Levi P. Morton pozostał z racji kwalifikacji w Paryżu. Inne nominacje miały już charakter polityczny

⁹¹ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 160.

⁹² D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 145.

i dotyczyły takich osób, jak: milioner William Waldorff Astor, którego skierowano do Rzymu po śmierci wyjątkowego posła Marsha, czy William H. Hunt, który udał się do Rosji.

W zakresie polityki zagranicznej USA stopniowo zaczęły się uaktywniać w nowych obszarach i były bardziej widoczne na arenie międzynarodowej. Arthur kontynuował politykę latynoamerykańską poprzednika. Był to czas, gdy USA uczestniczyły po raz pierwszy w konferencjach międzynarodowych. Po pierwsze, w konferencji Międzynarodowego Czerwonego Krzyża, po drugie, w konferencji w Berlinie w sprawie statusu Konga. USA raczej reagowały niż kreowały politykę międzynarodową. Były także pola większej aktywności USA na arenie międzynarodowej. 22 maja 1882 roku podpisano traktat z królestwem Korei. Podpisał go w imieniu USA komandor Robert W. Shufeldt. USA, zawierając ten traktat, zignorowały opinie władz Chin i Japonii, że Korea jest tylko protektoratem. Pierwszym wysłanym tam 27 lutego 1883 roku amerykańskim posłem był Lucius H. Forte z Kalifornii.

W roku 1884 wybrany został na prezydenta Grover Cleveland. Funkcję sekretarza otrzymał **Thomas Bayard** (od 7 marca 1885 do 6 marca 1889 roku)⁹³. Miał doświadczenie 16 lat zasiadania w Senacie, kiedy to reprezentował Delaware, ale nie posiadał doświadczenia dyplomatycznego. Bez wielkiego zapału przyjął tę funkcję. Współpraca ułożyła się dobrze, gdyż ani nie stał się figurantem, ani nie chciał być pierwszym ministrem. Dane mu za to było wspierać prezydenta radą, a także realizować jego koncepcje. Bayard znalazł się w wygodnej sytuacji, gdyż prezydent Cleveland, mimo żądań swej partii oddania jako łupu 100 000 stanowisk, nie nakazał swemu Sekretarzowi Stanu zastępowania kogokolwiek z personelu Departamentu Stanu. W tym okresie zmarł drugi asystent Sekretarza Stanu – William Hunter Jr., po 57 latach pracy. Zastąpił go na tym stanowisku Alvey A. Adee. Nazwiska takich ludzi, jak Derrik, Hunter i Adee w latach 1827–1924 zapewniały ciągłość instytucjonalną w większym nawet stopniu niż czasem niezbyt aktywni na polu organizacyjnym Sekretarze Stanu. Następna bardzo udana nominacja to John Bassett Moore na stanowisku trzeciego asystenta Sekretarza Stanu.

Bayard był jednak pod olbrzymią presją w odniesieniu do mianowań na stanowiska w poselstwach i konsulatach. Było 35 placówek dyplomatycznych, a napór odzyskującej władzę partii demokratycznej był tak silny, że tylko jeden szef placówki minister rezydent Henry C. Hall z państw środkowoamerykańskich ostał się na placówce. „Spoils system” okazał się skuteczny nawet wobec takich postaci, jak James Russel Lowell z Londynu. Nowi niekoniecznie okazali się nieudolni czy słabi, jak np. poseł skierowany do Londynu, profesor prawa z Yale i były prezes ABA – Edward J. Phelps. W Paryżu osadzony został Robert McLane, syn byłego posła w Wielkiej Brytanii, wykształcony we Francji; George H. Pendleton absolwent Heidelbergu został posłem w Niemczech, Charles Denby – w Chinach. Były jednak i chybione nominacje. Do Rzymu skierowany został Anthony M. Keiley. Gdy tam jechał, wyszło na jaw, że przed kilku laty zaatakował króla Wiktora Emanuela za inwazję na państwo papieskie i został uznany za *persona non grata*. Zrezygnował i jako rekompensatę zaofiarowano mu Austro-Węgry. Jednak żonaty z Żydówką nie miałby na dworze dobrej pozycji, dlatego prezydent wycofał się z tej nominacji, nie wysyłając tam nikogo przez dwa lata.

⁹³ Ch.C. Tansill, *The Foreign Policy of Thomas F. Bayard 1885–1889*, New York 1940.

Debata na rzecz profesjonalizacji służby dyplomatycznej toczyła się prawie publicznie. Argumenty wskazujące na powoływanie ludzi pozbawionych kwalifikacji były powtarzane. Bardzo ciekawe dane przytacza tu W.F. Ilchman, pisząc, że ponad 21% sekretarzy w placówkach w okresie 1787–1828 było bezpośrednio spokrewnionych z szefami placówek; w latach 1829–1860 było to 17%; w okresie 1861–1888 12,7%⁹⁴. Potwierdzeniem politycznego charakteru mianowań był fakt, że 30–40% sekretarzy w placówkach pochodziło z tych samych stanów co szefowie placówek. Biorąc całość służby pod uwagę, można dostrzec, że w latach 1787–1828 sekretarze placówek w 70% pochodzili przede wszystkim z takich stanów jak: Massachusetts, Wirginia, New York oraz Maryland, i to głównie z ośrodków miejskich. W latach 1829–1860 w służbie pracowali przedstawiciele 4 stanów, ale ze stanów wybrzeża atlantyckiego wywodziło się 64,4% dyplomatów i konsulów, natomiast 47% pochodziło ze stanów: New York, Pensylwania, Massachusetts i Wirginia. Po wojnie secesyjnej 50% pochodziło z: New York, Pensylwanii, New Jersey, Maryland i Washington DC, a z samego New Yorku 31%. Warto i przytoczyć ten fakt, że Harvard i Yale dostarczały 25% pracowników służb zagranicznych (to mniejsza dominacja niż Oxfordu i Cambridge w UK). Wiele wskazuje, że motywy wstępowania do służby nie miały wiele wspólnego z zadaniami służby, a w wielu wypadkach raczej wynikały z mrzonek o podróżach i przyjemnościach.

W odniesieniu do problematyki dyplomatycznej sekretarz Bayard stykał się z kwestiami o różnej wadze, w zależności od tego, co w danym momencie było istotne. Sprawy wielkie przeplatały się z małymi, czysto rutynowymi. Wynikły wówczas problemy dotyczące łowisk na granicy z Kanadą, dodatkowo skomplikowane, gdyż Senat odrzucił traktat rybacki z lutego 1888 roku. USA prowadziły też aktywną politykę w stosunku do wysp Pacyfiku. Koncentrowały się na Samoa, gdzie doszło do konfliktu z Niemcami pragnącymi uzyskać dominującą pozycję, ale Departament Stanu skutecznie w tej sprawie występował wobec Niemiec i Wielkiej Brytanii na konferencji w Waszyngtonie. Amerykanie, mimo groźby konfliktu, utrzymali swoje prawo do budowy tam bazy Pago-Pago. Zaistniał także nieprzyjemny konflikt z posłem Wielkiej Brytanii lordem Sackville-Westem, wmanewrowanym w sytuację, w której nadmiernie wtrącał się do polityki amerykańskiej. Presja opinii publicznej spowodowała, że Bayard musiał domagać się od Wielkiej Brytanii odwołania tego dyplomaty. Prawną argumentację stanowiska Departamentu Stanu przygotował m.in. John Bassett Moore, potwierdzając swoje wysokie kwalifikacje prawnicze. W tym okresie rozpoczął też swą wybitną karierę dyplomatyczną karierę Oscar S. Straus ze stanu New York, który 24 marca 1887 roku mianowany został posłem w Turcji, gdzie służył dwa lata. Ponownie mianował go na to stanowisko 3 czerwca 1898 roku prezydent William McKinley; również wtedy służył tam dwa lata. Wreszcie po raz trzeci mianowany został jako ambasador 17 maja 1909 roku przez prezydenta Williama Tafta⁹⁵. Już przy pierwszym mianowaniu okazał się skuteczny w walce o prawa misjonarzy i prezentowaniu bogatego obrazu życia na terenie całej wielkiej Turcji, po której wiele jeździł, promując amerykańskie przedsięwzięcia.

Bayard zrezygnował ze stanowiska 6 marca 1889 roku, gdy nowy zwycięski w wyborach prezydent, generał Benjamin Harrison, republikanin, objął władzę. Nowy prezydent

⁹⁴ W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 11.

⁹⁵ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 154.

znalazł się w trudnej sytuacji, gdyż obawiał się dynamicznego polityka, a takim właśnie był kandydat na Sekretarza Stanu **James G. Blaine**. Jednak bezwzględnie domagali się tej nominacji przywódcy republikanów⁹⁶. Harrison pamiętał, jak 8 lat wcześniej Blaine zdominował Garfielda i zdecydowanie na takie ograniczenie swojej władzy się nie godził. Nawet prasa pisała o tym, że może znów stać się „Premier of the Harrison Administration”. Blaine na piśmie potwierdził fakt akceptacji konstytucyjnej roli Departamentu Stanu jako organu władzy wykonawczej, działającego w ścisłej komunikacji z prezydentem i pod jego pełną kontrolą. Dość nietypowa deklaracja w sprawach oczywistych! Harrison utrzymał pełnię władzy, a Blaine przy tak zdecydowanej postawie prezydenta niewiele mógł już osiągnąć i jego plany w sprawie „premierostwa” nie powiodły się. Harrison angażował się w sprawy zagraniczne z dużą starannością. Wysłuchiwał propozycji swych sekretarzy, w tym Sekretarza Stanu, i sam decydował, które sprawy będą poruszane na posiedzeniu gabinetu. To nie dawało Sekretarzowi Stanu szans na odegranie specjalnej roli. Prezydent czytał jego propozycje, korygował, ale czasem zastępował swoimi tekstami. Zimny, intelektualny, chłodny w gestach i słowach prezydent nie pasował do dynamicznego, impulsywnego i ciepłego Blaine’a. Blaine był starszy, bardziej znany od Harrisona i trudno mu było się podporządkować, a także słuchać kogoś, kogo uważał za nowicjusza. Nie był to więc udany i szczęśliwy mariaż, a i zawarty był z przymusu, wywołanego politycznymi zabiegami przedwyborczymi. Blaine był wykluczany z życia towarzyskiego Harrisona, był więc tylko wysokiej rangi wykonawcą woli prezydenta, mimo prominentnej roli w partii republikańskiej.

James G. Blaine pełnił funkcję Sekretarza Stanu (od 7 marca 1889 do 4 czerwca 1892 roku)⁹⁷. Zaczął urzędowanie od próby powierzenia swemu synowi Walkerowi Blaine’owi pozycji asystenta Sekretarza Stanu, lecz prezydent tego nie zaakceptował. Blaine miał dobrych współpracowników, takich jak Alvey Adee jako drugi sekretarz i John Basset Moore – trzeci asystent sekretarza. Asystentem mianował Williama F. Whartona, ale to była kompletnie nieudana nominacja. Inne nominacje okazały się trafne. O mianowaniu na poszczególne placówki Blaine w zasadzie nie był informowany przez prezydenta. Do Francji został skierowany wydawca „The New York Times” Whitelaw Reid, pierwotnie przewidziany do Wielkiej Brytanii. Tam pojechał Robert Todd Lincoln – jedyny poseł w Wielkiej Brytanii, który nie był probrytyjski, jak o nim pisano. Dobrą nominacją był William Walter Phelps, wysłany do Berlina, który dobrze znał sprawy niemieckie, najpierw służąc w Austro-Węgrzech. Nowi mianowani byli nie lepsi ani gorsi od dawnych, ale Harrison, realizując to, wierzył, że broni się przed „spoils system”.

Ważne dokonanie to *Inter-American Conference* w Waszyngtonie, rozpoczęta 2 października 1889 i trwająca do 19 kwietnia 1890 roku z udziałem 18 państw. Zaproszenie na to spotkanie wysłał już w czasie pełnienia funkcji Sekretarza Stanu za prezydentury Garfielda w 1881 roku. Szybka śmierć tego prezydenta spowodowała, że jego następca Chester Arthur nakazał wycofać zaproszenia. Teraz Blaine zyskał szansę powrotu do idei „panamerykanizmu” i doprowadził do zwołania konferencji. Kierował jej pracą, ale nie osiągnął akceptacji uczestników dla idei arbitrażu jako zasady prawa międzynarodowego na tym kontynencie. Miał nadzieję, że konferencja przyczyni się do rozwoju

⁹⁶ A. DeConde, *The American...*, s. 59.

⁹⁷ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 170.

stosunków handlowych, lecz wprowadzanie coraz wyższych taryf celnych uniemożliwiało wypracowanie zasady wzajemności z państwami Ameryki. Zapoczątkował jednak proces tworzenia *Pan American Union*, której mutacją jest dzisiejsza *Organization of American States*. Ameryka Południowa, coraz ważniejszy obiekt polityki USA, dostarczała problemów. I tak, w czasie konferencji dotarła wiadomość o obaleniu cesarza Pedro II w Brazylii i utworzeniu republiki. USA szybko ją uznały. Dyplomata miał też problemy wynikające ze zmian i rewolty w Chile, co zakończyło się zabiciem dwóch amerykańskich marynarzy. Wdały się także USA w spór o obronę fok na Morzu Beringa, zabijanych na wodach przybrzeżnych Ameryki przez Kanadyjczyków i Rosjan.

Wskażmy tu na drobne zmiany wprowadzone przez Blaine'a w sposobie działania departamentu. Zastosowano tam maszyny do pisania, ale tylko dla dyplomatycznej i konsularnej korespondencji, kierowanej do osób indywidualnych. Oficjalna korespondencja była nadal prowadzona ręcznie do początku XX wieku⁹⁸.

Blaine zrezygnował nagle 4 czerwca 1882 roku ze swej funkcji. Chorował i nie był zadowolony z relacji z prezydentem Harrisonem. Nie okazał się zbyt zdolnym administratorem, ale był energiczny, rozwinął współpracę zachodniej półkuli.

Przypomnijmy, że Departament Stanu wzrastał liczebnie. W roku 1860 miał 42 pracowników, a w 1890 pracowały tam już 63 osoby. Odpowiednio liczba placówek dyplomatycznych zwiększyła się z 45 do 63, a konsulatów – z 282 do 323. W służbie konsularnej liczba personelu powiększyła się w tym samym okresie z 236 do 1042 osób⁹⁹.

Po niełatwym poszukiwaniu prezydent znalazł kandydata na Sekretarza Stanu. Został nim prawnik z Departamentu Stanu zaangażowany w sprawę sporu o połowy na Morzu Beringa – **John W. Foster** (Sekretarz Stanu od 29 czerwca 1892 do 23 lutego 1893 roku)¹⁰⁰. Wcześniej był posłem w Meksyku mianowanym przez prezydenta Granta, potem posłem w Rosji mianowanym przez prezydenta Hayes'a, gdzie był dwa lata, rezygnując następnie dla dobra i wychowania swych dzieci, a także z powodu małych zarobków. W roku 1883 został posłem w Hiszpanii i negocjował traktat handlowy dotyczący Kuby i Puerto Rico. Pełnił więc funkcję Sekretarza Stanu i amerykańskiego negocjatora w sprawie połowów na Morzu Beringa. W rezultacie przygotowując stanowisko USA przed trybunałem, zrezygnował z funkcji sekretarza 23 lutego 1893 roku. Ostatni miesiąc kadencji Harrisona, do 7 marca 1893 roku, to czas, gdy Departamentem Stanu kierował *Acting Secretary* w osobie asystenta sekretarza Williama F. Whartona.

Zainteresowanie sprawami zagranicznymi rosło powoli po wojnie secesyjnej. Europejczycy i Japończycy budowali swe imperia, co wywołało w USA głosy, że w tym kierunku powinna także zmierzać polityka amerykańska. Ponadto ekonomiczny kryzys w końcu wieku, a szczególnie w latach 1893–1897 skłonił Amerykanów do poszukiwania rynków za granicą. W końcu wieku w USA wygrały sugestie o potrzebie zbudowania zamorskiego imperium, czemu może być przydatna „splendid little war”.

W końcu XIX wieku sojusz biurokratów z Departamentu Stanu, biznesmenów i kongresmenów zadziałał na rzecz wypracowania zasad prawidłowego działania służby za-

⁹⁸ Opis amerykańskiej służby zagranicznej przygotowany z okazji jej 200-lecia wydany przez The American Foreign Service Association *The History of Service*, FSJ, Jan. 1990, podaje, że w roku 1895 w Departamencie Stanu były już dwa telefony, z czego jeden dla Sekretarza Stanu.

⁹⁹ Dane za Office of the Historian of the DoS: www.state.gov.

¹⁰⁰ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 177.

granicznej i Departamentu Stanu. Tu szczególnie aktywne było *Boston Merchant Association*, które pociągnęło za sobą inne profesjonalne stowarzyszenia i organizacje, w tym *Chamber of Commerce of the State of New York*. Pierwszy wysiłek skierowano na służbę konsularną, po części dlatego, że zadania konsulów dostarczających informacji Amerykanom o obcych rynkach były bardziej zrozumiałe dla opinii publicznej niż zadania wykonywane przez dyplomatów. Nie było to sprawą łatwą, gdyż ścierały się interesy prezydenta i Kongresu w sprawie funkcjonowania „systemu łupów”. Przypomnijmy, że w roku 1890 USA miały 41 misji dyplomatycznych, 238 konsulatów i 38 konsulatów generalnych, ta liczba wzrosła w roku 1900 – odpowiednio – 43 misji dyplomatycznych i 248 konsularnych. Ponadto w miastach, gdzie nie było konsulatów, istniały agencje konsularne, w roku 1890 – 437, a w 1900 – 395¹⁰¹.

Rządzący wówczas Grover Cleveland podczas swojej drugiej prezydentury powołał na stanowisko Sekretarza Stanu **Waltera Q. Greshama** z Indiany (sekretarz od 7 marca 1893 do 28 maja 1895 roku)¹⁰². Cleveland w deklaracjach był przeciwnikiem „systemu łupów”, lecz w praktyce szybko uległ tej manierze politycznych nominacji. Gresham nie miał doświadczenia dyplomatycznego, był on poczmistrzem generalnym i Sekretarzem Skarbu za Arthura, miał także własne ambicje polityczne. Demokraci bardzo byli z tej nominacji niezadowoleni. Gresham dobrze spisał się na stanowisku, będąc partnerem prezydenta i służąc mu radą, o co był często proszony. T.F. Bayard przymierzany na to stanowisko wolał zostać ambasadorem w Wielkiej Brytanii i także doskonale się tam spisał. Inne nominacje nie były tak udane¹⁰³. Na stanowisko asystenta powołano Josiah Quincy, jako nagrodę za pracę dla partii, szybko musiał go zastąpić ktoś kompetentny, tj. Edwin F. Uhl, prawnik z Michigan. Trzecim asystentem został Edward H. Strobel, a nowym *Chief Clerk* William Woodville Rockville – wszystkie bardzo udane nominacje. W tym czasie toczyła się debata nad tym, kto może mianować szefów biur w Departamencie Stanu. W tych latach była to w praktyce kompetencja Sekretarza Stanu, ale czynił to także prezydent. Dopiero opinia prokuratora generalnego z roku 1896 zawierała stwierdzenie, że należy to do Sekretarza Stanu i tak było realizowane w latach następnych.

W tej kadencji Cleveland uległ w większym stopniu presji swego elektoratu i wymienił 117 szefów placówek konsularnych z ogólnej liczby 317¹⁰⁴. Owa informacja nieco się kłóci z tym, że właśnie ten prezydent wydał 20 września 1895 roku *executive order*, nakazujący wprowadzenie zasady zatrudniania w służbie konsularnej na większość stanowisk (dla stanowisk, gdzie wysokość pensji mieściła się w granicach 1000–2500 \$) na podstawie kwalifikacji¹⁰⁵. Nie pierwszy to przykład trudnych do zrozumienia, sprzecznych działań polityka. Był to ważny etap na drodze do profesjonalizacji służby. Jedno-

¹⁰¹ R.H. Werking, *The Masters Architects: Building the United States Foreign Service, 1890–1913*, Lexington: Univ. Press of Kentucky 1977, s. 3. Nieco inne dane [w:] W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 128–129.

¹⁰² M. Gresham, *Life of Walter Gresham*, Chicago 1919; Nevins, Allan, Grover Cleveland, New York 1933, s. 511.

¹⁰³ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 182.

¹⁰⁴ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 19.

¹⁰⁵ D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, s. 146; T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State*, Praeger Publishers, New York 1976, s. 33; W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 58; The Honorable J.B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, Jan. 1947, vol. 24,

znacznie w tym dokumencie stwierdzono, że konsulowie i agenci handlowi muszą mieć specjalne kwalifikacje. Ustanowiono zasadę mianowań opartą na zasługach, a nie politycznych koneksjach. Przyjęto, że pozycje w służbie konsularnej z pensją nie większą niż 2500 \$ zajmowane będą tylko przez starających się o ten urząd po przejściu egzaminu lub przez transfer ze służby dyplomatycznej. To początek wprowadzania egzaminów w praktyce działania Departamentu Stanu. Dodajmy dla porównania, że w Wielkiej Brytanii egzaminy zorganizowano po raz pierwszy w roku 1856, a od 1872 obowiązywał tam egzamin pisemny dla wszystkich poza osobami będącymi absolwentami uniwersytetów, a dodano w 1907 roku jeszcze egzamin ustny. Francja z kolei zorganizowała egzaminy od roku 1872, zaś Holandia miała system egzaminów od 1846 roku¹⁰⁶. Już w roku 1894 senator z Alabamy, John Tyler Morgan, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych w Senacie zaproponował ustawę opartą na ideach tzw. *Good Government*, wypracowanych w roku 1892 przez *National Civil Service Reform League*. Szczegóły projektu opracował w zasadzie pracownik Departamentu Stanu – Francis S. Jones. Senator odniósł się do tych idei z sympatią, był bowiem ekspansjonistą, a jego wyborcy bardzo interesowali się dalszym wzrostem sprzedaży surowej bawełny i w jeszcze większym stopniu wyrobów tekstylnych. Ustawa miała gwarantować wyższą jakość pracy służb konsularnych. Senator otrzymał także kompetentne opinie od Henry’ego White’a, który zachęcał do ograniczenia skali zmian w zakresie egzaminów i organizacji właśnie do służby konsularnej, widząc w tym szansę dla poparcia tej legislacji, gdyż to tę służbę – jako bardziej znaną i... użyteczną – chciano reformować¹⁰⁷. Sprawy były rozważane w Senacie w roku 1895, gdy nowym Sekretarzem Stanu był już Richard Olney.

Ponadto pomimo, że konstytucja (która weszła w życie w 1789 roku) dawała prezydentowi prawo mianowania ambasadorów za radą i zgodą Senatu, to tego nigdy nie uczynił do czasu uchwalenia *Act of March 1, 1893*¹⁰⁸. Ustawa zawierała regulację mówiącą o tym, że w sytuacji, w której państwo, z którym USA wymienia przedstawicieli dyplomatycznych, będzie chciało mianować ambasadora lub innej rangi przedstawiciela (posła nadzwyczajnego, ministra pełnomocnego, ministra rezydenta, specjalnego posła, lub *charge d'affaires*), prezydent jest uprawniony do powołania ambasadora bądź innego odpowiedniej rangi przedstawiciela. W następstwie tej regulacji prezydent mianował ambasadorów w Wielkiej Brytanii, Francji, Rosji, Włoszech i Niemczech. Pierwszym ambasadorem został w Wielkiej Brytanii Thomas F. Bayard, który złożył listy uwierzytelniające królowej Wiktorii 22 czerwca 1893 roku. Wkrótce po tym USA mianowały ambasadorów w głównych stolicach świata, w Paryżu od 8 kwietnia 1893 roku był to James Biddle Eustis (choć nie znał żadnego języka obcego, twierdził, że pochodząc z Lu-

No. 1, s. 16; R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 159; H.E. Mattox, *The Twilight of Amateur Diplomacy: the American Foreign Service and Its Senior Officers in the 1890s*, Kent Ohio, Kent State Univ. Press 1989, s. 12.

¹⁰⁶ H.E. Mattox, *The Twilight of Amateur Diplomacy: the American Foreign Service and Its Senior Officers in the 1890s*, s. 115. Tam także ciekawy od s. 135 Appendix A z Biographic Register, Chiefs of Diplomatic Missions & Consuls General, 1890.

¹⁰⁷ R.H. Werking, *The Masters Architects: Building the United States Foreign Service, 1890–1913*, s. 36–37; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign...*, s. 142–147, piszą, że najwybitniejszymi profesjonalnymi dyplomatami tej epoki byli Henry White i William W. Rockhill.

¹⁰⁸ Tekst: 27 Stat. 497; W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, s. 60; H. Parafianowicz, *Departament Stanu i narodziny profesjonalnej służby zagranicznej USA*, „Przegląd Humanistyczny” 2004, Nr 6, s. 67; T.H. Lay, *The Foreign Service of the United States*, Prentice-Hall, Inc., New York 1925, s. 14–15.

izjany, ma wystarczającą znajomość kultury francuskiej)¹⁰⁹, w Berlinie Theodore’a Runyona z New Jersey, zaś Wayne MacVeagh z Pensylwanii ambasadorem we Włoszech.

W sprawach dyplomatycznych ważna była wówczas kwestia aneksji Hawajów. Poprzedni sekretarze myśleli o tym i byli temu przychylni. Przebywający tam amerykański agent – John L. Stevens – obalił królową Lili’uokalani¹¹⁰. Cleveland i Gresham szukali sposobu do zalegalizowania i akceptacji dla polityki anektowania Hawajów.

Sekretarz Gresham zmarł na zapalenie płuc na początku maja 1895 roku. W krótkiej kadencji zapisał się jako człowiek wysokich standardów moralnych, pełen idealistycznych przekonań. Cleveland musiał powołać następcę zmarłego sekretarza i powierzył tę funkcję **Richardowi Olneyowi**¹¹¹ (sekretarz od 10 czerwca 1895 do 5 marca 1897 roku), doświadczonemu prawnikowi korporacyjnemu i swojemu Prokuratorowi Generalnemu. Był on przyjacielem prezydenta i to zdecydowało o powołaniu. W największym stopniu sprawował swój urząd jako partner wspomagający prezydenta, był jego prywatnym doradcą, ale nie wychodził poza i ponad tę rolę. Pozostał w pamięci jako uczestnik debaty w sprawie wenezuelskiej w roku 1895 (spór Wielkiej Brytanii i Wenezueli o granice Gujany Brytyjskiej, w który USA były zaangażowane). Olney na polecenie prezydenta przygotował notę w tej sprawie 20 lipca 1895 roku, która uchodzi za jedną z najsłynniejszych przygotowanych przez sekretarza. Napisał tam:

„The Monroe Doctrine rests... upon facts and principles that are both intelligible and incontrovertible... whether moral or material interests be considered it can not but be universally conceded that those of Europe are irreconcilably diverse from those of America and that any European control of the latter is necessarily both incongruous and injurious... the states of America, South as well as North, by geographical proximity, by natural sympathy, by similarity of governmental constitutions are friends and allies commercially and politically of the United States. ... Today the United States is practically sovereign on this continent, and its fiat is law upon the subjects to which it confines its interposition... Why... It is because in addition to all other grounds, its infinite resources combined with its isolated position render it master of the situation and practically invulnerable as against any all powers”¹¹².

Choć lord Salisbury nie przyjął argumentacji o naruszeniu doktryny i potrzebie arbitrażu, ale stopniowo wywierając presję udało się potwierdzić kompetencję i zdolność Departamentu Stanu wypracowania konsensusu oraz działania na rzecz zapobieżenia konfliktowi z Wielką Brytanią.

Wspomina się Olneya jako bardzo sprawnego organizatora¹¹³. Miał umiejętność podejmowania decyzji i był zdecydowany w ich wdrażaniu. Dobrze współdziałał z prezydentem, który go szanował. Ostro walczył czasem z Kongresem, także o warunki pracy w Departamencie Stanu. Udało się nawet skłonić Kongres do zwiększenia środków na departament od roku 1895. Nie było to łatwe, gdyż debata o konieczności poprawy jakości pracy służby konsularnej toczyła się pod wpływem docierających do opinii pub-

¹⁰⁹ H.E. Mattox, *The Twilight...*, s. 49.

¹¹⁰ R. Hackler, *The Overthrow of the Hawaiian Monarchy*, FSJ, June 1993.

¹¹¹ Patrz – H. James, *Richard Olney and His Public Service*, Boston 1923; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 116–117. O sytuacji w dyplomacji i debatach o zmianach patrz: H.E. Mattox, *The Twilight...*

¹¹² FRUS 1895, I 545.

¹¹³ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, s. 19, podaje, że skrupulatnie przestrzegał zasady kończenia pracy o 16, tak że raz nawet o tej godzinie odmówił rozmowy z brytyjskim ambasadorem.

licznej uwag o złej jej pracy, a nawet o szokujących dowodach upadku morale. Szef *Consular Bureau* w latach 1896–1897 Robert S. Chilton Jr., analizując stan służby konsularnej, zebrał wiele informacji o złym funkcjonowaniu niektórych placówek. W konsulacie generalnym w Szanghaju zginęły fundusze, w Meksyku agent konsularny otworzył sklep w konsulacie, syn tamtejszego konsula pracował w konsulacie, a dodatkowo w tym samym czasie w lokalnym kolejnictwie, w konsulacie w Anglii zabierano znaczną część opłat za potwierdzanie faktur na swój użytek (konsul w Liverpoolu zarabiał na tym 6000–7000 \$ rocznie), a konsulowie w Manchester i Bradford po 5 tysięcy, zaś konsulowie w Brazylii oddawali się pijaństwu, a na jednym ciążył zarzut zgwałcenia gospodyni¹¹⁴. Jeszcze w końcu roku 1880 stwierdzono fakt, że w konsulacie w Europie pracownicy nie informowali przez trzy lata Waszyngtonu o tym, że konsul zapadł na chorobę umysłową i był przywiązany do krzesła w pokoju nad konsulatem! Wątpiono potem w tę opowieść, ale w jakimś stopniu uznano ją za prawdopodobną, wskazując nad słaby kontakt placówek ze stolicą. Upublicznienie części tych informacji wzmogło presję na rzecz odstąpienia od politycznych mianowań i wytworzenia mechanizmów profesjonalizacji służby.

Jak podaje jeden z badaczy problematyki dyplomacji i służby konsularnej, przeciętny obraz szefa misji z końca XIX wieku charakteryzował się tym, że był to biały mężczyzna urodzony w USA, w większości absolwent college'u, mający około 50 lat, pochodzący ze Środkowego Zachodu lub stanów północno-wschodnich, był z zawodu przede wszystkim prawnikiem, biznesmenem, dziennikarzem, równocześnie zaangażowanym w politykę. Służył na ogół przez cztery lata¹¹⁵.

Głosy krytyki dotyczące tego, co działo się w obu służbach podległych Departamentowi Stanu, były coraz silniejsze i stały się źródłem wydania przez prezydenta *executive order* w dniu 20 września 1895 roku, kiedy to wprowadzono zasadę mianowań opartą na zasługach, a nie politycznych koneksjach¹¹⁶. To rozporządzenie wydano za radą sekretarza Olneya, który widząc powolne działanie Kongresu, w tej formie chciał już wprowadzić nowe zasady funkcjonowania służby. Dla wielu najważniejsze było uwolnienie mianowań od politycznych wpływów. Jednak nawet reformatorzy sprawujący władzę nie byli gotowi do wspierania radykalnych działań. Szukano lekarstwa w systemie szkolenia i egzaminach kwalifikujących. Ograniczone, jeżeli nie nieśmiało zmiany proponował Chilton. Chciał, aby wprowadzono miesięczny okres przygotowawczy i szkoleniowy dla mających objąć stanowisko w placówce konsularnej. Z rezerwą odniesiono się do idei szkoleń, ponieważ to, co funkcjonowało w dotychczasowej praktyce jako szkolenie, było... jednodniową pogadanką!

W końcu XIX wieku już większość stanowisk w służbie konsularnej była opłacana, jednak niezbyt wysoko, a na dodatek z tych pensji konsul opłacał wiele funkcji konsulatów, jak np. czasem zatrudnianie pracowników, koszt wynajmu pomieszczeń itd. Jak

¹¹⁴ R.H. Werking, *The Masters Architects: Building the United States Foreign Service, 1890–1913*, s. 3–4.

¹¹⁵ H.E. Mattox, *The Twilight...*, s. 54.

¹¹⁶ E.L. Harris, *Milestones of Progress in the Foreign Service*, AFSJ, Febr. 1931, vol. VIII, No. 2; The Honorable J.B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, AFSJ, Jan. 1947, vol. 24, No. 1; R.E.A. Hackler, *Creating a Life Service. The Role of the Consul Abroad 1789–1924*, FSJ, Sep. 1989; W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 68; *Brief History of the State Department, 1861–1895*, „US Department of State Dispatch”, Feb. 18, 1991, vol. 2, No. 7; T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 19.

wiemy, już od roku 1856 konsulowie opłacani z budżetu departamentu zobowiązani byli wysyłać do Departamentu Skarbu całość opłat pobieranych od klientów i przysyłać kwartalne raporty z opłat. Nie wykonywano tego starannie. Ponadto nadal wielu, szczególnie za czynności notarialne, pobierało dodatkowe nieewidencjonowane opłaty, większe od oficjalnych, i rocznie dawało to nawet sumę 20 000–60 000 \$ w Paryżu czy w stopniu najwyższym w Liverpoolu. To demoralizowało służbę. Sytuację komplikował fakt niedostosowania klasyfikacji konsulów i niezrozumiałe zróżnicowanie płac oparte na „widzimisię” decyzji Kongresu, czego nie udało się skorygować, mimo prób reklasyfikacji w roku 1874. Znaczenie pewnych miast portowych zmieniało się dynamicznie, za czym nie nadążały nominacje i płace. Oczywiście, najwięcej zarabiano w Europie z racji wielkości pobieranych opłat (i odprowadzanych, co rzutowało na pensje), a poza Europą niektóre lokalizacje nie były atrakcyjne. Pewien problem dla jakości pracy konsulatów stanowił fakt zatrudniania na stanowiskach konsularnych cudzoziemców bez pensji. Także, co jest dość naturalne, powierzano cudzoziemcom funkcje urzędnicze czy też agentów. Warto dodać, że dokonując oceny służby konsularnej w końcu XIX wieku, mógł jej szef napisać do Sekretarza Stanu, że większość pracuje dobrze.

W tym okresie debat nad jakością pracy służby zagranicznej i Departamentu Stanu wprowadzano pewne zmiany. Utworzono urząd *Appointment Clerk* do analizowania podań o pracę, przygotowania mianowania, *exequatur*, dokumentów ekstradycji. Ten urzędnik dostał pod opiekę *Great Seal*, utworzono także *Departmental Board of Promotion* z *Chief Clerk* jako jej przewodniczącym. Departament Stanu w styczniu 1897 roku miał już 86 pracowników, wliczając Sekretarza Stanu. W Kongresie odbywały się w roku 1896 debaty nad nową ustawą dotyczącą dyplomatów i konsulów. Projekt przygotował kongresmen Samuel McCall z Massachusetts, współdziałający z pracownikiem Departamentu Stanu – J.R. Leesonem. Nie udało się jednak przeprowadzić tej ustawy. Podejmowano inne kroki mające poprawić warunki pracy dyplomatów. Zdecydowano także o zakupie oficjalnych rezydencji dla ambasadorów i posłów. W tym czasie w roku 1897 tylko nieliczne rezydencje ulokowane były w budynkach stanowiących własność USA (w Tokio, Bangkoku, Seulu, Tangerangze na Tahiti.) Inne znajdowały się w budynkach wynajmowanych, czasem w bardzo złym stanie.

Koniec XIX wieku to czas rozpoczęcia długotrwałego procesu reformowania Departamentu Stanu i podległych mu służb. Świadomość potrzeby takich zmian była już wyższa wśród obywateli, biznesmenów i członków Kongresu. Jak pamiętamy, ustawa *Act of April 14, 1792* określiła obowiązki konsulów, później uregulowano ich rangi i zasady funkcjonowania, jak np. w *Act of August 18, 1857*¹¹⁷. Inne regulacje dotyczyły dyplomatów. Przemianom podlegał także Departament Stanu, którego struktura miała zapewniać wykonywanie zwiększonych zadań. Klasycznym wprost przykładem tego jest stworzenie *Bureau of Statistics*, które w późniejszym okresie zmieniło się na *Bureau of Trade Relations*. Wynikało to ze zwiększonego zainteresowania informacjami na temat handlu zagranicznego, które miano zbierać i analizować. Już od *Act of August 16, 1842* nałożono na Sekretarza Stanu obowiązek corocznego składania raportu Kongresowi o wszelkich zmianach i modyfikacjach w *foreign commercial system*¹¹⁸. To zapoczątkowało groma-

¹¹⁷ W.J. Carr, *The American Consular Service*, „American Journal of International Law”, 2, s. 89.

¹¹⁸ ACB, July 1919, vol. 1, No. 5, s. 4, consul Charles H. Albrecht, *Activities of the Office of the Foreign Trade Adviser of the Department of State and the Commercial Work of Consular and Diplomatic Officers*.

dzenie danych i przesyłanie sprawozdań o sprawach handlu międzynarodowego przez Departament Stanu. W późniejszym czasie doskonalono te struktury. Na czele utworzonego w roku 1854 *Statistical Office* postawiono superintendenta, co uregulowała ustawa *Act of August 18, 1856*¹¹⁹, a stanowisko to objął Edmund Flagg. Dodajmy, wyprzedzając inne wydarzenia, że biuro to podlegało kolejnym zmianom, a 1 lipca 1897 roku, decyzją Sekretarza Stanu Johna Shermana, zmieniono jego nazwę na *Bureau of Foreign Commerce*. Wreszcie w roku 1903 utworzono *Department of Commerce and Labor*¹²⁰ i do niego włączono *Bureau of Foreign Commerce* (jak i jednostki z innych departamentów, w tym z Departamentu Skarbu). Pomimo tej ważnej zmiany, *Department of State* oczywiście nadal zbierał dane o sprawach handlowych, starając się na nowo zdefiniować sposób działania konsulów. Jak wiemy, zgodnie z ustawą z 20 czerwca 1874 roku Sekretarz Stanu miał prawo określania obowiązków pracowników departamentu i na podstawie tych uprawnień starano się zaproponować sekretarzowi podjęcie odpowiednich decyzji. W rezultacie, korzystając z możliwości zawartych w ustawie tworzącej *Department of Commerce and Labor* Sekretarz Stanu John Hay utworzył *Bureau of Trade Relations* z czterema osobami, w tym z szefem – Frederickiem Emorym (dotychczasowy szef *Bureau of Foreign Commerce*)¹²¹. Była to ważna zmiana potwierdzająca, że problematyka ekonomiczna staje się coraz ważniejsza dla działalności całego Departamentu Stanu. Było to oczywistą konsekwencją tego, że udział USA w produkcji i handlu światowym wzrastał gwałtownie. Ponadto amerykański przemysł staje się producentem bardziej przetworzonych towarów, które muszą wkroczyć na rynki zewnętrzne i podjąć tam walkę konkurencyjną. Co ważne to fakt, że wzrost handlu USA dotyczył wszystkich kontynentów uczestniczących w handlu międzynarodowym.

Inne biuro godne omówienia to *Passport Bureau*, utworzone w roku 1870. Działo do 1889, gdy włączono je w skład *Bureau of Accounts*, wprowadzając zasadę płacenia za wydanie paszportu¹²². John Hay w roku 1902 dokonał zmiany, znów czyniąc tę sekcję niezależną i pracującą pod kierunkiem *Chief of the Passport Bureau*, lecz utrzymując odpłatność za wydanie paszportu. 31 maja 1907 roku Elihu Root zmieniła nazwę na *Bureau of Citizenship*, zwiększając nieco uprawnienia szefa.

* * *

Departament Stanu i jego służby były częścią federalnej struktury doskonalącej się i dostosowującej do zmian, jakim podlegały Stany Zjednoczone w wieku XIX. Zamknięto proces formowania się terytorium USA. Wielka, dramatyczna wojna secesyjna ukształtowała nowy model społeczeństwa wolnego od niewolnictwa, ale nie wolnego od uprzedzeń. Dynamiczny rozwój przemysłu, korzystający z wewnętrznego i w coraz

¹¹⁹ 11 Stat., 139.

¹²⁰ *Act of Feb. 14, 1904* – tekst patrz 32 Stat., 827; ACB, July 1919, vol. 1, No. 5, s. 4, consul Charles H. Albrecht, *Activities of the Office of the Foreign Trade Adviser of the Department of State and the Commercial Work of Consular and Diplomatic Officers*.

¹²¹ R.H. Werking, *The Masters Architects: Building the United States Foreign Service, 1890–1913*, Lexington: Univ. Press of Kentucky 1977 – liczne uwagi o działalności tego wydziału.

¹²² G. Hunt, *The Department of State...*, s. 239.

większym stopniu zewnętrznego rynku, zapewnił Ameryce miejsce w gronie potęg gospodarczych świata.

Departament Stanu, kształtowany w swojej strukturze i sposobie działania, był pośrednio i bezpośrednio modelowany przez te i inne wielkie procesy. Coraz większy kontakt obywateli USA, a także gospodarki Stanów Zjednoczonych ze światem spowodował rozbudowę Departamentu Stanu i wykształcenie się struktury oraz form działania pasujących do nowych potrzeb. Cokolwiek złego mówiono by o „snobach” z dyplomacji czy „niekompetentnych, żądnych pieniędzy” konsulach, to jednak służyli dobrze tej rosnącej w siłę Ameryce. Oczekiwania wobec tych służb były sprecyzowane, a i światli członkowie tych korporacji – sami korzystając ze wsparcia części społeczeństwa – chcieli uczynić swą służbę profesjonalną, opartą na kwalifikacjach. Ta służba federalna tkwiła jako całość służby urzędniczej w określonych mechanizmach „systemu łupów”. Wyzwolenie się od uwikłań tego systemu było głównym celem działań osób walczących o reformy i w wypadku służby konsularnej częściowo to zrealizowano. To był początek walki o nowoczesne służby zagraniczne. Przemiany na tym polu nie były procesem wyodrębnionym, lecz stanowiły część przekształceń całej administracji, a nawet szerzej – całego społeczeństwa podlegającego zmianom i coraz aktywniej otwierającego się na świat.

DEPARTAMENT STANU W OKRESIE PROGRESYWIZMU I I WOJNY ŚWIATOWEJ

V. 1. AKTYWNOŚĆ DEPARTAMENTU STANU W LATACH BUDOWY PROFESJONALNYCH SŁUŻB ZAGRANICZNYCH NA POCZĄTKU XX WIEKU

Następny prezydent William McKinley korzystał kolejno z trzech Sekretarzy Stanu. Byli nimi: John Sherman¹ (6 marca 1897 – 27 kwietnia 1898 roku); William R. Day (28 kwietnia 1898 – 16 września 1898 roku) oraz John Hay (30 września 1898 do 1 lipca 1905 roku), który służył także w administracji Theodore'a Roosevelta. W tym okresie nadal – mimo podjętych działań na rzecz odpolitycznienia systemu powoływania na stanowiska w służbie dyplomatycznej i konsularnej oraz ważnych deklaracji dotyczących potrzeby wprowadzenia zmian – proceder mianowań z politycznych motywów miał się dobrze. Można nawet stwierdzić, że bardzo liczne były wypadki wyraźnego lekceważenia nowych procedur wprowadzonych zarządzeniami wykonawczymi przez prezydenta Clevelanda. McKinley zmienił aż 238 pracowników konsularnych niższej rangi z ogólnej ich liczby 272². Paradoksem tego okresu było to, że mimo objęcia systemu mianowań na stanowiska rządowe regulami zawartymi w *Civil Service Act 1883* i dalszymi regulacjami o tym charakterze, służba konsularna wolna od tych regulacji pozostała ulubionym miejscem realizowania się „zasady łupów”. Przykładowym potwierdzeniem tego jest następująca sytuacja. Otóż gdy zmarł konsul w Berlinie, wówczas politycy prawie z każdego stanu – jeszcze przed jego pogrzebem – walczyli o to stanowisko dla swojego człowieka!

Służba dyplomatyczna była w nieco innej sytuacji – źle opłacana, bez możliwości dodatkowego zarobku. Stanowiła więc raczej obiekt zainteresowania dla zajmujących się problematyką polityczną i ewentualnie karierą polityczną. Otaczana była pewnym splendorem, co broniło ją przed całkiem irracjonalnymi decyzjami nominacyjnymi. USA na początku XX wieku miały placówki dyplomatyczne w 42 stolicach. Służba ta nie była jednak zawsze tak spektakularna, jak wielu sądziło. Warto wskazać i na ten fakt, że w tym okresie szefowie placówek, tj. ambasadorowie i posłowie oraz cały personel

¹ L.M. Sears, *J. Sherman, American Secretaries of State*, S.F. Bemis (ed.), New York 1929, vol. IX, No. 12.

² R.H. Werking, *The Masters Architects: Building the United States Foreign Service, 1890–1913*, s. 9.

działali w trudnych warunkach lokalowych (w większości skazani na wynajem budynków biur czy rezydencji).

Pierwszy z sekretarzy prezydenta McKinleya **John Sherman** dostał to stanowisko wyłącznie z motywów politycznych. Był wprawdzie przewodniczącym Komisji do Spraw Zagranicznych Senatu, ale w momencie obejmowania stanowiska liczył 74 lata, był słabego zdrowia i miał zauważalne zaniki pamięci. Zdecydował o tej nominacji Marc Hanna z Ohio, słynny działacz polityczny, zwany „president maker”. To jemu zawdzięczał prezydenturę McKinley, ale nie chciał być nagrodzony takim stanowiskiem i wsparł właśnie Shermana³. Funkcjonujący system mianowań był już wtedy w prasie, wypowiedziach polityków, a potem w literaturze naukowej oceniany jak najgorzej. Powołanie Shermana było wprost symbolem politycznych nominacji. Sherman był jednym z tych, którzy nosili tytuł, lecz nie sprawowali realnej władzy nad swoim departamentem, podobnie jak oceniany negatywnie Sekretarz Stanu – Cass. Był szanowanym figurantem, który budował prestiż administracji tym, że był, a nie tym, że wiele zdziałał. McKinley kierował całością spraw zagranicznych, nawet tych drobnych, i prowadził negocjacje, nie informując o nich Shermana. Znamienne jest, że to asystent Sekretarza Stanu – William R. Day – przygotował dokument prowadzący do aneksji Hawajów, a Sherman tylko podpisał. Nie miał więc wpływu ani na politykę, ani na prowadzenie spraw departamentu.

Tylko dzięki takim asystentom, jak Rockhill i Adee, a także nowo mianowanemu asystentowi W.R. Dayowi, przyjacielowi prezydenta od dzieciństwa, mogło to wszystko działać. Przy dominacji politycznych mianowań zdarzały się także trafne decyzje personalne. Do Londynu powołano Johna Haya, z dobrym doświadczeniem dyplomatycznym, a ten – korzystając ze wsparcia wybitnego pierwszego sekretarza ambasady Henry’ego White’a – zapewnił wyjątkową sprawność placówki. Do Berlina pojechał Andrew D. White, a generał Horace Porter – do Paryża. Obaj byli także wysoko oceniani.

Dokonała się wówczas istotna zmiana organizacyjna w Departamencie Stanu. *Bureau of Statistics* od lipca 1897 roku przemianowane zostało na *Bureau of Foreign Commerce*, co obrazowało proces powstawania struktury mającej się zajmować sprawami promowania i wspierania handlu⁴. Przypomnijmy, że od roku 1894 szefem Biura Statystycznego był Frederick Emory, dawniej dziennikarz z „Baltimore Sun”, korzystający z poparcia senatora Thomasa Francis Bayarda z Delaware, co dawało mu możliwość skuteczniejszego zabiegania o rozwój swojego biura. Właśnie Emory odegrał główną rolę w tworzeniu tego nowego wydziału i wytyczeniu kierunków jego działania⁵. To, że Wydział Statystyki przekształcił się w jednostkę zajmującą się handlem zagranicznym, wynikało z naturalnego i oczywistego wzrastania zaangażowania Departamentu Stanu w monitorowanie tej sfery aktywności biznesu amerykańskiego. W zasadzie od momentu powstania departamentu zbierano, choć niesystematycznie, dane o handlu międzynarodowym. Już od roku 1854 ustawa zobowiązała departament do wydawania raportów na temat handlu zagranicznego. W latach osiemdziesiątych XIX wieku raporty te wydawane już były co miesiąc. Później Emory wdrożył nawet praktykę publikowania większych, bogatszych w treści raportów dotyczących przemysłu i handlu międzynarodowego. Czynił to wszystko dla wspierania ekspansji amerykańskich towarów i ochrony

³ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 51.

⁴ G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 190.

⁵ R.H. Werking, *The Masters Architects...*, zob. rozdział 4: *Frederick Emmory's Commercial Offices*.

zasady swobodnego handlu bez taryf protekcjonistycznych. Taki punkt widzenia podzielało wielu ludzi w departamencie i środowisku biznesu amerykańskiego. Rezultaty pracy Emory'ego były znane i szeroko upowszechniane, a prezydent McKinley, ceniąc jego skuteczność, zwiększył nawet zakres jego obowiązków i powierzył mu stanowisko dyrektora biura zajmującego się republikami amerykańskimi. Potwierdził po raz kolejny swoje talenty organizacyjne, przekształcając je w sprawny dział, a potem przekazał je Williamowi W. Rockhillowi.

Był to okres, gdy zintensyfikowały się działania wielu grup na rzecz utworzenia *Department of Commerce and Industries* lub *Department of Commerce and Manufactures*. To bardzo ważny moment dla Departamentu Stanu, który mógł na nowo zdefiniować zakres jego działania i spowodować utratę ważnej pozycji obserwatora oraz promotora handlu USA z zagranicą. Sprawa wywołała wielki spór wewnątrz administracji i w Kongresie. Początkiem wielkiej debaty i batalii był rok 1903, gdy dzięki wielkiemu zaangażowaniu senatora Knute'a Nelsona utworzono Departament Handlu i Pracy (*Department of Commerce and Labor*) planując przeniesienie tam właśnie powstałego w Departamencie Stanu *Bureau of Foreign Trade*. Jednak Emory, dzięki pomocy senatora Lodge'a, ocalił swoje biuro i cały korpus konsularny (bo i tak skrajne poglądy były rozważane) przed przeniesieniem do nowego departamentu. Znalazł w tym poparcie sekretarza Johna Haya i obronił prawo Departamentu Stanu do zajmowania się także kwestiami ekonomicznymi. Sam spór chwilowo przycichł, a Emory w roku 1905 odszedł z Departamentu Stanu.

W sprawach politycznych słabnącego Shermana zastępował często i bardzo kompetentnie jego pierwszy asystent William R. Day, także – jak wspomniano – w sprawie ważnych negocjacji dotyczących aneksji Hawajów. Sherman podpisał tylko układ 16 czerwca 1897 roku o aneksji Hawajów. Zaogniająca się sytuacja wokół Kuby przetrastała słabego Sekretarza Stanu. Był przeciwny inwazji, ale dynamiczny rozwój wydarzeń – szczególnie po wysadzeniu pancernika „Maine” w lutym 1898 roku – wymagał energicznego działania. Choroba nie pozwoliła jednak Shermanowi uczestniczyć wówczas w posiedzeniach gabinetu w tych ważnych chwilach i zastępował go Day. Sherman zrezygnował z funkcji 25 kwietnia 1898 roku.

William R. Day – przyjaciel prezydenta – został sekretarzem, ale nawet on zyskał tylko możliwość administrowania departamentem, a nie współtworzenia polityki. Działał bardzo sprawnie. Udało mu się namówić Johna Basseta Moora, prof. Harvardu, specjalistę w zakresie prawa międzynarodowego do objęcia funkcji asystenta sekretarza, co było doskonałym wyborem ważnym dla czasów, gdy amerykańska polityka wchodziła w sferę polityki międzynarodowej o zasięgu światowym. Swoją pozycję przyjaciela prezydenta wykorzystał do uzyskania akceptacji Kongresu dla podwyżki płac i prowadzenia racjonalnej polityki personalnej. Mianował na ważne stanowiska w Departamencie Stanu profesjonalnych dyplomatów – z racji ich kwalifikacji. I tak, stanowisko *Chief of Diplomatic Bureau* otrzymał Sydney Smith a *Chief of Consular Bureau* – Robert S. Chilton Jr.

Rzeczywistym wyzwaniem dla niego była sytuacja na Kubie. Wybuch powstania antyhiszpańskiego w roku 1895 i krwawe jego tłumienie przez władze kolonialne wywołały wielkie zainteresowanie amerykańskiej opinii publicznej. Nastroje antykolonialne zespoliły się ze wzrostem aspiracji wyrowadzenia polityki USA poza kontynent.

Jednak Departament Stanu nie odgrywał tu większej roli, mimo okazjonalnego zaangażowania w konkretne akcje na rzecz likwidacji sporu na Kubie. Przez USA przeszła fala przychylnych powstańcom kubańskim wypowiedzi w prasie i Kongresie. Sprawę zaogniła napaść na konsulat USA w Barcelonie. Brutalność zwalczania rebelii wywołała ostre ataki „żółtej prasy” amerykańskiej. Day jeszcze jako asystent sekretarza Shermana sondował w Londynie kwestię, czy Hiszpania nie chciałaby sprzedać Kuby. Hiszpania odrzuciła nie tylko to, lecz także pojednawcze gesty nowego posła USA – Stewarda L. Woodforda.

Przybycie pancernika „Maine” do Hawany miało ułatwić zakończenie konfliktu, lecz 15 lutego 1898 roku zatonął w wyniku wybuchu wraz z 260 osobami. Gromadzone przez Departament Stanu wiadomości, docierające z Londynu i Paryża, wskazywały na sympatię dla USA i spodziewaną neutralność wobec możliwej wojny. Biorąc to także pod uwagę, Kongres przyznał środki na wzmocnienie bezpieczeństwa państwa, a Stany Zjednoczone złożyły Hiszpanii propozycję, aby zakończono wojnę domową na Kubie, uwalniając aresztowanych. Ta misja posła Woodforda przyniosła ograniczony sukces, gdyż władze Hiszpanii wypuściły część więźniów i zaprzestały ofensywnych działań przeciw powstańcom. Nie osłabiło to jednak bojowych nastrojów prowojennych w USA, również w Kongresie. Konsul generalny w Hawanie – Fitzhugh Lee – dostał polecenie zajęcia się ewakuacją obywateli USA, a 19 kwietnia Kongres zaakceptował użycie sił zbrojnych na Kubie do wsparcia niepodległości Kuby. 25 kwietnia zadeklarowano wojnę z Hiszpanią. Do połowy sierpnia wojna została zakończona sukcesem na morzach wokół Kuby i wokół Filipin. Prezydent mianował Daya głównym negocjatorem i dla ułatwienia negocjacji... powołał kolejnego przyjaciela na nowego Sekretarza Stanu, tj. Johna Haya⁶. Day wraz z grupą komisarzy negocjował traktat w Paryżu. Znaczącą rolę odegrali w tych rozmowach: John Bassett Moore oraz senator William P. Frye z Maine, senator Suchman K. Davis z Minnesoty, senator George Gray z Delaware oraz Whitelaw Reid, nowy wydawca „New York Tribune” i poseł w Paryżu w latach 1889–1892⁷. Wy-negocjowali traktat, który został podpisany 10 grudnia 1898 roku.

To początek drogi USA do roli mocarstwa światowego. Sukces w skali militarnej mało imponujący, ale w wymiarze symbolicznym USA potwierdziły tym zwycięstwem swoje prawa w rejonie Karaibów oraz zbudowały kolejne przyczółki na Dalekim Wschodzie (Filipiny). Ten sukces miał swoje źródło w nastrojach wielu Amerykanów uznających, że posłannictwo *Manifest Destiny* z połowy XIX wieku należy realizować teraz poza obszarem USA. Świadomość Amerykanów, wsparta szybko wzrastającym potencjałem USA, pozwalała na realistyczne myślenie o USA jako państwie wkraczającym do grona światowych mocarstw. Departament Stanu, włączony w ten nowy stan zbiorowej świadomości i politykę USA, także musiał rosnąć w siłę. W końcu wieku XIX zatrudnione były w departamencie 82 osoby, a do roku 1910 liczba ta wzrosła do 234. Liczba członków korpusu dyplomatycznego wzrosła odpowiednio z 93 do 121 w roku 1910, a ilość pieniędzy przeznaczona na działania za granicą powiększyła się z 3,4 mln \$ do 4,9 mln \$ w 1910⁸.

⁶ Patrz T. Dennett, *John Hay*, New York 1934; W.R. Thayer, *The Life and Letters of John Hay*, New York 1915.

⁷ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 165.

⁸ Dane za Office of the Historian of the Department of State: www.state.gov.

Kolejny Sekretarz Stanu **John Hay**⁹ z najwyższą niechęcią opuszczał stanowisko posła w Wielkiej Brytanii. Urząd Sekretarza Stanu objął 30 września 1898 roku. Już na początku pracy w Departamencie Stanu, przygnieciony ogromem zadań, zmuszony był odstąpić od swego zwyczaju rozpoczynania pracy o 10.30 i zdecydował się zaczynać ją o 9.30, a kontynuował do 17.00. Znalazł sposób na ukształtowanie partnerskich relacji z prezydentem, co dało mu wpływ na politykę bez prób podważania pozycji prezydenta jako szefa administracji. Model partnerski tu w pełni się realizował. Prezydent pozwalał mu działać i znajdowali sposób na wypracowanie wspólnego stanowiska. Gdy chciał w pewnym momencie, w wyniku znacznej różnicy zdań, zrezygnować – prezydent bardzo pozytywną oceną jego działań i stylu pracy odwiódł go od tego, zapewniając sobie współdziałanie sprawnego i światłego szefa departamentu. Nie pozwolił mu jednak na odgrywanie aktywnej roli w nominacjach. Prezydent nie radził się swego sekretarza, obsadzając stanowiska ambasadorów. Ponadto – mimo wprowadzenia zasad służby cywilnej – Hay był pod stałą presją walczących o stanowiska. To znamię czasów i modelu funkcjonowania władzy wykonawczej, który coraz częściej był kontestowany. Prezydent narzucił mu na stanowisko pierwszego asystenta Sekretarza Stanu dra Davida Jayne’a Hilla, byłego rektora University of Rochester, który okazał się mało zorientowany w urzędniczej rutynie i Hay znowu, jak wielu poprzednich i następnym Sekretarzy Stanu, musiał polegać na swym drugim asystencie Alveyn Adee. Ten dyplomata i urzędnik z 21-letnim doświadczeniem, kawaler poświęcający się całkowicie pracy, w którego rękach znajdowała się cała korespondencja, zapewnił sprawne działanie instytucji¹⁰. Trzecim asystentem był Thomas W. Cridler, pracujący w departamencie od roku 1875. Niedługo zastąpiony został przez protegowanego senatora Henry’ego Cabota Lodge’a – Hernera H.D. Pierce’a, który okazał się pomocny.

Był to okres, gdy uaktywniły się różnorodne działania, między innymi na rzecz wprowadzenia reform w służbie konsularnej i w grudniu 1901 roku utworzono *National Committee on Consular Reorganization*, opierający się na aktywności grup biznesowych i reformatorskich¹¹. Stali się aktywną grupą nacisku w Kongresie na rzecz reformy. W grupie tej wyróżnili się Harry Garfield, prawnik korporacyjny z Cleveland (potem profesor prawa), i Gaillard Hunt, pracownik Departamentu Stanu do roku 1904, gdy przeniósł się do *Manuscript Division* w *Library of Congress* i dzięki temu napisał jedną z najbardziej wartościowych monografii na temat Departamentu Stanu. Warto dodać, iż rzecznikami reformy w służbie zagranicznej były też kręgi religijne, głównie protestanckie, które stały na stanowisku, że służba ta pełni funkcję misyjną¹². Także prasa podjęła wątek reformy. Już w końcu XIX wieku ukazywały się artykuły w takich czasopismach, jak: „Outlook”, „The Nation”, „Harper’s Weekly”, „The North American Review”, „Century”, „The Forum”, „Review of Reviews”. Wiele miejsca sprawom reformy poświęcało pismo „Good Government” będące organem *The National Civil Service Reform League*.

⁹ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 171, przypomina, że ten w wieku 22 lat był asystentem Lincolna w Białym Domu i miał doświadczenie dyplomatyczne w placówkach w Paryżu, Wiedniu i Madrycie oraz ambasadora w Londynie.

¹⁰ O wkładzie A. Adee patrz: B.D. Hullen, *Inside the Department of State*, New York 1939, rozdz. II.

¹¹ R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 47.

¹² W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 58.

W czasie pełnienia funkcji przez Haya nie dokonały się poważne zmiany w strukturze departamentu. Powołano urząd *Assistant Solicitor*, dodano kilka stanowisk w strukturze, takich jak prywatny sekretarz Sekretarza Stanu, *law clerk* dla publikowania ustaw. Ponadto *The Diplomatic and Consular Appropriation Act of March 22, 1902* ustanowił zasady szkolenia oraz sposób pracy tłumaczy. Wprowadzono wówczas i takie drobne regulacje, jak np. w instrukcji z 27 kwietnia 1903 roku, odnoszące się do oficjalnej flagi „Consular-Boat Flag”, mającej niebieski kolor, na który nałożono białe liternictwo: w środku białą literę C otoczoną kręgiem 13 pięcioramiennych flag¹³. Miała służyć konsulom podróżującym małymi łodziami. O wiele ważniejsze było to, że Hay wprowadził nowy element w pracy Departamentu Stanu, tj. konferencje prasowe, kiedy to jako pierwszy w historii Sekretarz Stanu spotkał się z akredytowanymi dziennikarzami.

Nastąpiły istotne nominacje personalne. W roku 1902 Willbur J. Carr¹⁴, pracujący w Departamencie Stanu od roku 1892, został powołany na stanowisko *Chief of the Consular Bureau*. On faktycznie kierował już wcześniej pracami wydziału, gdyż szef Robert Chilton Jr. angażował się w kwestie reformy i czasem popadał w... załamanie nerwowe. Carr przez wiele lat będzie odgrywał czołową rolę w kształtowaniu polityki wewnętrznej departamentu. W tym także 1902 roku Gaillard Hunt, pracujący w departamencie od roku 1887, został szefem właśnie utworzonego *Passport Bureau*. Znaczny wpływ na działania Haya w sprawach dalekowschodnich miał jego przyjaciel, doświadczony dyplomata, William W. Rockhill z Filadelfii, mianowany na stanowisko *Director General of the Bureau of American Republic*. Z kolei w roku 1901 rozpoczął służbę w departamencie Charles Lee Cooke, pracujący w protokole dyplomatycznym aż do roku 1937 i cieszący się wielkim autorytetem¹⁵.

Sekretarz Hay wiązany jest w historii dyplomacji z wypracowaniem zasady „otwartych drzwi” w stosunku do Chin. Hay wprawdzie jej nie wymyślił, ale uczynił z niej sztandar polityki USA. Korzystał w wypracowywaniu tej polityki z opinii eksperta, którym był W.W. Rockhill, mający doświadczenie w sprawach chińskich. On właśnie miał doradzić jednostronną deklarację USA, zakładającą prowadzenie „open door policy”. Uzyskawszy akceptację prezydenta dla tej koncepcji, Hay za pośrednictwem swoich dyplomatów (takich jak: amb. amb. Joseph H. Choate z Londynu, Andrew W. White z Berlina i Charlemagne Tower z St. Petersburga) przedstawił stanowisko USA. Na początku roku 1900 zaprezentował tę koncepcję również innym państwom¹⁶. Wypracował także racjonalną politykę wobec powstania bokserów, nie wprowadzając USA w wojnę, ale wysyłając oddziały do ochrony amerykańskich misjonarzy i deklarując zaangażowanie na obronie integralności terytorialnej Chin. W dniu 3 lipca 1900 roku Hay złożył ważną deklarację o potrzebie zachowania integralności terytorialnej Chin i prawa do swobodnego handlu z Chinami. Aktywnie działał na terenie Chin Edwin H. Conger, poseł USA, oraz dowódca 2500-osobowego kontyngentu gen. mjr A.R. Chaffee. Przypomnijmy, że w obleganym Tiensin znajdował się młody inżynier górnik Herbert Hoover z rodziną, a działania sił zbrojnych i dyplomacji USA także jemu pomogły przetrwać. Ma więc Hay

¹³ C. Savage, *The Consular Flag of the United States*, AFSJ, Feb. 1935, vol. XII, No. 2.

¹⁴ R.H. Werking, *The Masters Architects...*, rozdział IV, *Wilbur Carr, Elihu Root, and Consular Reorganization*; B.D. Hullén, *Inside the Department of State*, New York 1939, s. 22.

¹⁵ B.D. Hullén, *Inside the Department of State*, s. 22.

¹⁶ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 166–167.

do odnotowania udział w ważnych działaniach na arenie międzynarodowej, wyraźnie wpisujących się w proces budowania pozycji USA jako mocarstwa posiadającego własne interesy na wielu kontynentach.

W bieżącej polityce wielkie znaczenie miała kwestia kanału międzyoceanicznego. Tu udało się doprowadzić do układu *Hay – Pauncefote Treaty of 1901*, który dawał możliwość budowy kanału przez Nikaragwę lub Panamę, ale Senat był traktatowi przeciwny. Dopiero druga wersja tego układu, lekko skorygowana, została zaakceptowana przez Senat w czerwcu 1902 roku. Hay był raczej skłonny do budowania kanału przez Nikaragwę, lecz prezydent, gdy powstały sprzyjające okoliczności, czyli możliwość zakupu praw budowy kanału w Przesmyku Panamskim od *Panama Canal Company*, nakazał załatwienie prawa do budowy kanału właśnie w ten sposób. Hay lekko to kontestował wobec nowego prezydenta T. Roosevelta, widząc problemy techniczne i polityczne w stosunkach z Kolumbią, jak i będąc świadomy rebelii rodzącej się w Panamie. To trochę utrudniło ich stosunki, ale Roosevelt bardzo szanował swego Sekretarza Stanu i znalazł sposób, aby go przekonać. Układ (*Hay – Bunau-Varilla Treaty of 1903*) z 17 grudnia 1903 roku zapewnił uznanie nowo powstałej republiki Panamy, a 17 grudnia powołano tam posła Williama I. Buchanana z New Yorku. W ciągu 90 dni wszystkie państwa południowej Ameryki poza Kolumbią uznały Panamę.

Wystąpił wówczas mało znaczący konflikt z Wielką Brytanią, dotyczący granicy między Alaską a Kanadą po odkryciu w Klondike złota. Roosevelt zgodził się na arbitraż z udziałem trzech prawników każdej ze stron (z USA byli: George Turner – były senator z Waszyngtonu, senator Henry Cabot Lodge, nie darzący sympatią Wielkiej Brytanii, i Elihu Root – Sekretarz Wojny). Za pomocą pewnych manewrów zapewniono zwycięstwo racji amerykańskich.

Był to czas realizowania polityki „grubej pałki”. Potwierdziło się to w sporze z marokańskimi porywaczami. Grożąc użyciem sił zbrojnych, uzyskano zwolnienie przetrzymwanego obywatela amerykańskiego (później okazało się, że nie był to obywatel USA). Prowadzący te sprawy konsul generalny w Tangerze – Samuel R. Gummere – w uznaniu aktywności w tej sprawie – został mianowany w roku 1905 pierwszym posłem w Maroku. Prezydent Roosevelt, będąc rzecznikiem zdecydowanych działań i wywierania presji na państwa w celu zaspokojenia amerykańskich interesów, potrafił odegrać rolę mediatora i zaoferował swe usługi na prośbę Japonii w konflikcie rosyjsko-japońskim, przyczyniając się do podpisania pokoju w Portsmouth, za co uhonorowano go Pokojową Nagrodą Nobla.

Hay okazał się dobrym sekretarzem, choć nigdy nie polubił tej pracy, a szczególnie wywierania na niego politycznej presji i ciągłych utarczek z Senatem. W czasie sprawowania urzędu Hay dobrze współdziałał ze swym przyjacielem Sekretarzem Wojny – Elihu Rootem. Nieco komplikacji i kłopotów dostarczył Hayowi rok wyborczy 1900, gdy prezydent McKinley chciał wykorzystać sprawy polityki zagranicznej w grze wyborczej, głosząc hasła odmienne od swojego sekretarza. Hay z niezadowoleniem odniósł się do tego, ale publicznie nie protestował. Hay miał realny wpływ na politykę i udało mu się przekonać prezydenta do wielu swych idei. To jednak możliwe było za McKinleya, lecz nie za jego następcy, bowiem dynamiczny T. Roosevelt przejął w zasadzie władzę nad wszystkim. Hay był dwadzieścia lat starszy od Roosevelta, przyjaźnił się z jego ojcem. Roosevelt bardzo cenił Haya, nazwał go wybitnym Sekretarzem Stanu, ale nie

było w jego naturze polegać na kimś więcej niż na sobie¹⁷. Pozwolił Hayowi kierować departamentem, prowadzić pewne negocjacje, ale sam inicjował koncepcje polityczne nawet nie informując sekretarza. Prezydent podejmował samodzielne negocjacje, nie mając przekonania do sformalizowanych metod pracy departamentu. Roosevelt ponadto uważał, że Hay był anglofilem i germanofobem, co odbierało mu zdolność działania w sprawach dotyczących tych krajów. Już od lipca 1903 roku chciał się pożegnać z funkcją. Roosevelt zmusił go do występowania na jego rzecz w czasie kampanii w roku 1904, potem po zwycięskich wyborach powierzył mu funkcję sekretarza, ale Hay już był bardzo chory. To spowodowało, że prezydent musiał przejąć z rąk sekretarza większość spraw. Był wówczas tylko godnym szacunku nazwiskiem, a nie realnie działającym politykiem. Zmarł 1 lipca 1905 roku.

Do momentu mianowania następcy sekretarzem *ad interim* był pierwszy sekretarz Francis B. Loomis, choć, o dziwo, głównym doradcą i powiernikiem prezydenta w sprawach zagranicznych był ambasador Francji w USA – Jules Jusserand.

W okresie sekretarzowania Haya dokonała się ważna zmiana w amerykańskim systemie politycznym. W lutym 1903 roku prezydent Roosevelt podpisał tzw. *Nelson's Bill* (od nazwiska promotora ustawy senatora Knute'a Nelsona z Minnesoty) tworzący Departament Handlu i Pracy (*Department of Commerce and Labor*). Nowy departament miał:

„to foster, promote, and develop the foreign and domestic commerce, the mining, manufacturing, shipping, and fishery industries, the labor interests, and transportation facilities of the United States”.

Powstanie tej nowej instytucji stworzyło nowe warunki działania dla Departamentu Stanu. Od utworzenia pierwszych departamentów, tj. Stanu, Wojny i Skarbu powstały następnie Department Marynarki (*Department of Navy*) i Departament Spraw Wewnętrznych (*Department of Interior*), Departament Sprawiedliwości (*Department of Justice*), a w roku 1862 Departament Rolnictwa (*Department of Agriculture*), który zyskał rangę gabinetową w 1889 roku. W latach dziewięćdziesiątych pojawiały się pomysły utworzenia *Department of Commerce* dla ochrony interesów handlowców i producentów¹⁸. Idea ta stała się częścią programu wyborczego republikanów w 1900 roku. Wskazywano także i na to uzasadnienie, że w *Department of Treasury* są wydziały ważne dla tych sfer działalności, które wydzielone mogłyby stworzyć nowy departament, czyniąc efektywniejszą pozostałą część Departamentu Skarbu. Chciano także odebrać Departamentowi Stanu takie działy, jak: służba konsularna czy *Bureau of Foreign Commerce*. Wskutek przeciwdziałania Departamentu Stanu wspomniana ustawa nie przeniosła tych jednostek do *Department of Commerce and Labour*. Zostały jednak one, tj. to ostatnie biuro, jak i służba konsularna, zobowiązane do dostarczania danych nowemu departamentowi.

Proces tworzenia nowego departamentu odbywał się w stałej walce o uzyskanie prawa do wyłączności władzy nad daną sferą aktywności. Dotyczyło to głównie prawa do zbierania i analizowania danych o handlu międzynarodowym. W rezultacie były takie

¹⁷ A. DeConde, *The American...*, s. 97, podaje, że po śmierci Haya, gdy opublikowano jego prywatną korespondencję, Roosevelt zmienił o nim zdanie, krytykując to, że nigdy nie zainicjował konkretnych koncepcji i nigdy nie był pomocny w ich realizacji, jego zaletą było zasiadanie w gabinecie.

¹⁸ R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 171.

okresy, gdy w obu departamentach działały jednostki o podobnych zakresach działania. I tak, od 1 lipca 1905 roku w *Department of Commerce and Labour* nadal funkcjonowało *Bureau of Statistics* z szefem Oscarem Phelpsem Austinem i *Bureau of Manufactures* z Johnem M. Carsonem, którego częścią był *Division of Consular Reports*. W strukturach Departamentu Stanu działało natomiast *Bureau of Trade Relations* z Johnem B. Osborne'em. Istniała więc swego rodzaju konkurencja o prawo do zbierania danych i zajmowania się sprawami handlu zagranicznego. Dynamikę nowemu departamentowi nadał kolejny sekretarz handlu – Charles Nagel (pierwszym był Strauss) pełniący tę funkcję od roku 1909, co zaostriżyło walkę departamentów.

Departament Stanu przyjął ideę powstania, a potem samo powstanie Departamentu Handlu i Pracy z niechęcią, a szczególnie gdy w roku 1905 utworzono instytucję specjalnych agentów tego departamentu, którzy w kraju i, co gorsza, za granicą stali się rywalami *State Department*. Rywalizacja dotyczyła też zasad publikowania raportów tychże agentów czy konsulów. Oba departamenty różniły się także w koncepcjach dotyczących promowania handlu. Sekretarz Nagel próbował wprowadzić się porozumieć z nowym (od marca 1909 roku) Sekretarzem Stanu – Phillanderem Knoxem, ale było to bardzo trudne z racji negatywnego stosunku Departamentu Stanu do działalności Departamentu Handlu i Pracy w sprawach zagranicznych. Departament Stanu szczególnie źle przyjął działanie Nagela, który próbował uzyskać takie prawne regulacje, aby raporty konsulów docierały wprost do Departamentu Handlu i Pracy z pominięciem *Bureau of Trade Relations* w Departamencie Stanu. Ostre przeciwstawienie się Carra i władz Departamentu Stanu spowodowało, że opinia Komisji ds. Funkcjonowania Administracji (*The Cleveland Commission*) opowiedziała się za prawem Departamentu Stanu do zajmowania się sprawami ekonomicznymi. Jednak spór o to, kto ma nad czym władzę, toczył się nadal.

Podczas reorganizacji Departamentu Stanu w latach 1909 i 1910 wzmocniono pion zajmujący się sprawami handlu zagranicznego. Utworzono dwa stanowiska „foreign trade advisers” i przyłączono ich do *Bureau of Trade Relations*. Na skutek presji osób wspierających Departament Handlu i Pracy ustawa z roku 1912 zlikwidowała *Bureau of Trade Relations* w ramach Departamentu Stanu, przenosząc część zadań i osób z Departamentu Stanu do Departamentu Handlu i Pracy¹⁹. Nawet po tej regulacji sprawy handlu zagranicznego pozostały w strukturze Departamentu Stanu choć w ramach mniejszej jednostki, tj. *Office of Foreign Trade Advisers*. Było to rezultatem mądrej taktyki kierownictwa departamentu. Knox i Francis M. Huntington Wilson podjęli kroki na rzecz zachowania prawa do zajmowania się sprawami handlu po likwidacji biura, ale nie zdecydowali się na atakowanie wprost swych konkurentów ani na walkę z Kongresem. Osiągnęli swój cel, tworząc na mocy *Departmental Order* z 12 września 1912 roku *Office of Foreign Trade Advisers* dla kontynuowania działalności dawniej prowadzonej przez *Bureau of Trade Relations*. Ta jednostka zapewniła udział 340 konsulatów we wspieraniu handlu amerykańskiego. Organizatorem jej został Charles Pepper.

Z kolei kontrakcja Departamentu Handlu i Pracy wywołała decyzję prezydenta nakazującą, aby konsulaty jemu przekazywały raporty ekonomiczne. Zadanie to realizowało w Departamencie Stanu *Consular Bureau*, przez które przechodziły raporty z konsula-

¹⁹ ACB, July 1919, vol. 1, No. 5, s. 4–5, Consul Charles H. Albrecht, *Activities of the Office of the Foreign Trade Adviser of the Department of State and the Commercial Work of Consular and Diplomatic Officers*.

tów do Departamentu Handlu i Pracy. Nowy departament zapewnił sobie możliwość monitorowania i nadzorowania spraw handlu zagranicznego. Sekretarz Nagel osiągnął w tej rywalizacji zauważalny sukces, tworząc *Bureau of Foreign and Domestic Commerce*²⁰. W końcu roku 1912 wydawało się, że pozycja Departamentu Handlu i Pracy w rywalizacji z Departamentem Stanu na tym polu była silniejsza. Większość bowiem widziała w decyzji o utworzeniu tego departamentu przyzwolenie na to, aby on był miejscem zbierania i analizy danych dotyczących handlu zagranicznego i w rezultacie, by skutecznie mógł działać na rzecz promowania tego handlu. Departamentowi Stanu udało się jednak zachować w swojej strukturze jednostkę zajmującą się handlem zagranicznym. Było to *Office of Foreign Trade Advisers*, który stopniowo, bez rozgłosu odzyskiwał pozycję.

Wojna między departamentami ucichła, a obie te struktury – choć w odmienny sposób – musiały funkcjonować na tym samym polu. Departament Stanu musiał dostosować swoje działanie do sytuacji wytworzonej przez powstanie nowego departamentu i udało mu się zachować prawo do działania za granicą na rzecz promowania handlu USA. Jego zdolność do działania w środowisku międzynarodowym trudna była do podważenia i w rezultacie bardzo szybko nowy *Department of Commerce and Labour* musiał się nauczyć współdziałania z doświadczonym „starszym kolegą”.

Po śmierci Haya nowym sekretarzem z woli T. Roosevelta został **Elihu Root**²¹ (pełnił funkcję od 19 lipca 1905 do 27 stycznia 1909 roku). Za jego kadencji dokonały się znaczne zmiany organizacyjne w Departamencie Stanu. Był dobrze przygotowany do tej funkcji, miał uzasadnioną opinię dobrego prawnika, w latach 1899–1905 był Sekretarzem Wojny, odegrał podstawową rolę w formowaniu tzw. Poprawki Platta. Okazał się dobrym sekretarzem posiadającym umiejętność kształtowania partnerskich stosunków z prezydentem, w pełni realizował idee prezydenta, służąc mu radą w wielu kwestiach. Miał odwagę wypowiadania swoich sądów i był często przez prezydenta pytany o radę, szczególnie w sprawach polityki wobec Ameryki Łacińskiej. Gdy kończył sprawowanie swej funkcji, prezydent żegnał go słowami, że powinien być traktowany jako „the greatest and ablest man who ever filled the position of Secretary of State”²². Źródłem jego doskonałej współpracy z prezydentem było i to, że nie dopuścił, aby u prezydenta powstała myśl, że Sekretarz Stanu może stać się jego politycznym rywalem, traktował siebie oczywiście jako młodszego partnera, nie usiłował być pierwszym ministrem. Dodajmy, że Roosevelt był w rezultacie swym własnym Sekretarzem Stanu, ale od Roota, jak głoszą niektórzy, uzyskał obietnicę pełnego współdziałania i realizacji idei prezydenta. Pojawiają się opinie, że Root miał uzyskać od prezydenta zapewnienie, że wesprze jego nominację na kandydata na prezydenta roku 1908, co, jak wiemy, się nie ziściło.

Dla niego, jak i większości praktyków prawników objęcie rządowej funkcji było zawsze stratą finansową, jako sekretarz dostawał 8000 \$. Jednak, objąwszy stanowisko, z energią zabrał się do pracy nad formowaniem nowych zasad pracy Departamentu Stanu. Nowym pierwszym asystentem sekretarza został Robert Bacon, kolega prezydenta

²⁰ R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 214–215.

²¹ Patrz m.in. J.B. Bishop, *Theodore Roosevelt and His Time*, New York 1920; A. Butt, *Taft and Roosevelt*, New York 1930; Ph.C. Jesup, *Elihu Root*, New York 1938; J.B. Scott, *Elihu Root* [w:] *American Secretaries of State*, S.F. Bemis (ed.), New York 1929.

²² A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 119.

z Harvardu, prawnik z John Pierpont Morgan & Co, bez doświadczenia dyplomatycznego, ale ze zdolnościami organizacyjnymi. Sprawność departamentu w zakresie funkcjonowania maszyny urzędniczej zapewniał jak zawsze Adee, natomiast Bacon okazał się doskonałym współpracownikiem Roota w wypracowywaniu i realizowaniu polityki. Powołano po pewnym zamieszaniu (od 1907 roku) nowego *Chief Clerk* i został nim bardzo kompetentny Willbur J. Carr. Kolejna trafna nominacja to *Solicitor*, którym został prof. prawa z Columbia University James Brown Scott. Mianowanie Huntingtona Wilsona (a w zasadzie Francisa Marsa Huntingtona Wilsona)²³ na stanowisko trzeciego asystenta zaowocowało powstaniem silnego zespołu na rzecz reformy departamentu, pomimo że on i Adee nie darzyli się prywatnie sympatią. H. Wilsonowi jako trzeciemu asystentowi podlegała służba konsularna i z tego tytułu został przewodniczącym *Consular Board of Examiners*, ustalonej przez czerwcowe zarządzenie wykonawcze. Carr nie uważał go za przygotowanego do tej funkcji i gdy w roku 1907 objął stanowisko *Chief Clerk*, odzyskał nadzór nad służbą konsularną, a Wilson skoncentrował na przekształcaniu struktury Departamentu Stanu. Przyczynił się do utworzenia od 20 marca 1908 roku Wydziału ds. Dalekiego Wschodu (*Division of Far Eastern Affairs*), formalnie kierował nim William Philips. Informacje o planach większej reformy krążyły już po departamencie od roku 1905, a Wilson zaangażowany był w te rozważania i przygotowania. Dopiero utworzenie Wydziału ds. Dalekiego Wschodu stało się początkiem wielkich zmian. Był to bowiem pierwszy wydział oparty na kryterium terytorialnym i na nim testowano przydatność tego typu struktur²⁴.

Debaty o reformie koncentrowały się na różnych zagadnieniach i wynikały z różnych przyczyn. Jednym z wcześniej ujawnionych motywów działań na rzecz reformy była obrona szczególnie stanowisk konsularnych i w pewnym stopniu dyplomatycznych przed „systemem łupów”. Już w roku 1895 prezydent Cleveland wydał *executive order*, wprowadzający system egzaminów i awansu osób, które miały zasługi pracując na niższych stanowiskach konsularnych, ale nie było to w pełni realizowane.

Kolejnego kroku dokonano 10 listopada 1905 roku, gdy prezydent T. Roosevelt pod wpływem Roota wydał *executive order* nr 367, lokujący w pewnym zakresie system zatrudniania i promowania w służbie konsularnej dla osób zarabiających od 1000 \$ w zależności od zasług. Tego samego dnia Root wydał *executive order* nr 368, ustalający zasady mianowania dyplomatycznych sekretarzy na podstawie jakości pracy i kwalifikacji. W rezultacie obie służby, choć w różnym stopniu, zaczęły działać według reguł systemu służby cywilnej²⁵. Jakby kontynuacją tego procesu było przygotowanie w Departamencie Stanu, we współdziałaniu z zaprzyjaźnionymi członkami Kongresu projektu ustawy, mającej ująć szerzej te kwestie. Walcząc o uchwalenie ustawy, Root zastosował nietypo-

²³ H.F.M. Wilson, *Memoirs of An Ex-Diplomat*, Boston 1945.

²⁴ R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 136. Fotograficzny opis amerykańskiej służby zagranicznej z okazji jej 200-lecia wydany przez The American Foreign Service Association: *The History of Service*, FSJ, Jan. 1990.

²⁵ *Rules and Regulations Governing the Department of State*, Senate Document No. 357, 59th Congress, 2nd session, s. 9–10; copy of the Executive Order for the Consular Service Nov. 10, 1905, Na RG 59, file 120 11/22; R.D. Schulzinger, *The Making of the Diplomatic Mind: The Training, Outlook, and Style of United States Foreign Service Officers, 1908–1931*, Middletown, Conn., Wesleyan U. Press 1975, s. 42; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 162 i nn.

we jak na owe czasy posunięcie, sam zjawiając się w Kongresie przed komisjami każdej z Izb. Dziełnie go tam wspierał elokwentny W. Carr.

Ustawa (zwana *Lodge Bill* od senatora Henry'ego Cabota Lodge'a) została przyjęta 5 kwietnia 1906 roku (*Act of April 5th, 1906*), nie do końca spełniła jednak oczekiwania reformatorów, ograniczając się tylko do konsulów²⁶. Ustawa zmieniła klasyfikację stanowisk konsularnych (konsulowie generalni podzieleni zostali na siedem klas, a konsulowie na dziewięć w zależności od miejsca mianowania), ustanawiała system inspekcji stanowisk (miała tego dokonywać grupa 5 inspektorów – *consuls at large* z roczną pensją 5000 \$) oraz wprowadzała zasadę opłacania pracy konsulów z budżetu. „It also included the prohibition against consular officers receiving a salary of more than \$1000 a year engaging in business or legal practices”²⁷. Ustalono, że każdy konsul miał być wizytowany raz na dwa lata. Wprowadzono zasadę, że wszystkie pobrane przez konsula opłaty (teraz już w formie znaczków nalepianych na dokumentach) powinny powracać do Departamentu Skarbu. Objęto sprawy służby konsularnej zasadami *civil service law*, ustanawiając, że stanowiska w tej służbie będą obsadzone w wyniku egzaminu, a awanse zależne będą od oceny efektywności działania²⁸. Jednak nawet reformatorski Roosevelt, jak i Root byli świadomi pewnej przydatności „systemu łupów” w służbie konsularnej. Obaj rozumieli, że zmiany w administracji pozbawiają czasem służbę konsularną dobrych ludzi. Kongresmeni i senatorowie korzystający z przyjemności eksploatacji „systemu łupów” – generalnie niezainteresowani sprawami zagranicznymi ani radykalną zmianą systemu administrowania nimi nie byli skłonni do wdawania się w działania reformatorskie, które czasem sekretarze czy prezydenci proponowali. Departament Stanu i oczywiście prezydent potrzebowali Kongresu w wielu ważniejszych kwestiach, reforma systemu służby zagranicznej musiała czekać na zmianę stosunku do niej.

Te pierwsze zmiany nie wystarczyły Rootowi. Utworzył pięcioosobowe *Consular Reorganization Board* z Carrem. Spowodował, że 27 czerwca 1906 roku prezydent wydał *executive order* nr 469, tzn. *Regulations Governing Appointments and Promotions In the Consular Service* idące dalej w regulacjach, rozciągające system awansów służby cywilnej na całą służbę konsularną²⁹. Wprowadzono tam system mianowania na stanowiska konsularne oparty na egzaminie dla osób w wieku 21–50 lat, składający się z części pisemnej i ustnej, którego formuła utrzymała się przez lata. Utworzono Radę ds. Egzaminów dla konsulów, z trzecim sekretarzem Huntingtonem Wilsonem, *Chief*

²⁶ 34 Stat. 99; Fragmenty tekstu: T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 389–394; W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 94; E.L. Harris, *Milestones of Progress in the Foreign Service*, AFSJ, Feb. 1931, vol. 8, No. 2; The Honorable James B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, AFSJ, Jan. 1947, vol. 24, No. 1; Consul General James B. Stewart, *Foreign Service Training School Department of State*, June 1933, vol. X, No. 6; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 164.

²⁷ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 60; R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 179.

²⁸ The Honorable J.B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, AFSJ, Jan. 1947, vol. 24, No. 1, s. 16.

²⁹ Tekst patrz: T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 395–397; *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, G.V. Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936, s. 35; R.H. Werking, *The Masters Architect...*, s. 99; Consul General James B. Stewart, *Foreign Service Training School...*; The Honorable James B. Stewart, *Foreign Service...*; W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 94; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 163.

of Consular Bureau Wilburem Carrem i przedstawicielem *Civil Service Commission*. Egzaminy były prowadzone w formie pisemnej i ustnej.

Te egzaminy dla konsulów przeprowadzono już 14 i 15 marca 1907 roku i wtedy spośród 23 kandydatów stawiło się na egzaminie 18, a zdało 10. Następny egzamin przeprowadzono 11 lipca 1907 roku i spośród 54 kandydatów przystąpiło doń 38, a zdało 13³⁰. Ustalono zasady prowadzenia 30-dniowego szkolenia konsulów. Miejszem ich kształcenia był początkowo pokój nr 115 w Departamencie Stanu. Root honorował te wyniki, a przy awansowaniu kierował się oceną jakości pracy. Szefostwo Departamentu nie było jednak zadowolone z przygotowania kandydatów, pojawiły się więc uwagi o złym przygotowaniu aplikantów przez uniwersytety. Podjęto też niewzięte sukcesem debaty nad strojem dyplomatów amerykańskich! Zdefiniowano także zadania pierwszego asystenta sekretarza (*First Assistant of Secretary*), czyniąc go prawie formalnie Podsekretarzem Stanu (*Undersecretary of State*). Wielką rolę w reformowaniu służby odegrał W. Carr. Zwolennik stałej, ale spokojnej zmiany, sam był swego rodzaju fenomenem, ciągle doskonaląc swe wielorakie umiejętności, a także rzecznikiem podnoszenia jakości pracy dyplomatów i konsulów. Te lata, nazywane w historii USA erą progresywizmu, charakteryzowały się podejmowaniem wielu reform ustrojowych i społecznych. W części dotyczyło to służb zagranicznych Departamentu Stanu. Poza ważniejszymi zmianami nastąpiła i mniej istotna zmiana, polegająca na wyłączeniu ze służby konsularnej obywateli obcych państw, stworzeniu systemu bezpieczeństwa konsulatów i zdefiniowaniu pozycji tłumaczy.

Opinie Departamentu Stanu o dostarczaniu przez uniwersytety i *college* słabych kandydatów wzbudziły dyskusję na uczelniach. Coraz głośniejsze stało się dążenie do utworzenia jednego centrum kształcenia. Głosił te koncepcje Richard D. Harlan, pierwszy dziekan *College of Political Science* w George Washington University. On właśnie chciał ze swego wydziału uczynić szkołę dla służby zagranicznej i utworzył taki program w roku 1907. Także inne centra akademickie podjęły działania na rzecz wypracowania programów przydatnych do kształcenia dyplomatów. Uczyniły to University of Chicago, Harvard, Columbia i Yale. Debata o potrzebie kształcenia dyplomatów i konsulów toczyła się na uniwersytetach oraz odrębnie w samym departamencie. Podjęto rozmowy między tymi środowiskami, ale bez rezultatu.

Root – jak wielu – uważał, że głównym zadaniem dyplomatów jest trzymanie kraju „out of trouble”. Był świadomy ciężkich warunków pracy dyplomatów i przenoszenia na nich krytycznych opinii, jakie krążyły o konsulach jako popijających rum i żujących tytoń nierobów. Nawet wielu przedstawicieli elit pracę w dyplomacji uważało za nieważną. Sam Woodrow Wilson, naówczas prezydent Princeton University w roku 1905 zniechęcał swego ucznia do podejmowania pracy w korpusie dyplomatycznym, pisząc, że nie ma nic ważnego w tej działalności³¹. Dodajmy, że ta krzywdząca opinia podzielana była przez wielu obywateli USA, gdy docierały do Amerykanów informacje o niewłaściwym zachowaniu przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych, jak np. takie, że poseł w Wiedniu namawiał damy dworu do korzystania z usług swojego syna – dentysty itd.

³⁰ Dane za art. *Hengstler Glances Back*, ACB, Feb. 1922, vol. 4, No. 2, s. 32.

³¹ List Wilsona do Johna Van MacMurraya z 21 XII 1905 roku znajdujący się w MacMurray Papers w Princeton Library, cyt za: R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 3.

Nie wszystkiemu były winne upartyjnienie mianowań i „system łupów”. Znane są przypadki, że dyplomaci mianowani według klucza partyjnego okazywali się doskonali, jak np. w tych latach dr Horace N. Allen, poseł w Korei, to jednak opinia o dyplomatach uwikłanych w polityczne zależności nie była najlepsza. Jak stwierdzał brytyjski dyplomata i znany autor Sir Harold Nicolson, placówki były zapełniane przez „a constant succession of temporary amateurs”. Ponieważ było znacznie mniej stanowisk w służbie dyplomatycznej niż w konsularnej, presja polityków na obsadzenie tych stanowisk, szczególnie ze strony senatorów, był silniejsza. W praktyce niżsi rangą dyplomaci i konsulowie mieli nikłą, jeżeli nie żadną, szansę na awans w służbie. Fakt, że zadania dyplomacji wiązały się z koniecznością wyrażania opinii w sprawach wymagających specjalistycznej wiedzy i szerszych horyzontów, bronił niższy personel dyplomatyczny w jakimś stopniu mocniej niż w przypadku służby konsularnej przed narzucaniem politycznych nominatów tej grupie. Narastało jednak i wobec służby dyplomatycznej przekonanie o potrzebie reformy prowadzącej do profesjonalizacji. Wspomniane reformy służby konsularnej dokonywały się na przełomie wieku przy dużej aktywności różnych grup zawodowych, presji społecznej, działalności części pracowników Departamentu Stanu. Liczne grupy społeczne, a przede wszystkim biznes, szybciej zrosły konieczność powierzenia swych spraw profesjonalnym konsulom i urzędnikom.

O wiele trudniej było dokonać reform w służbie dyplomatycznej. Świat dyplomacji był dla wielu odległy, nieco tajemniczy, snobistyczny i okupowany przez wąskie elity. Służba dyplomatyczna traktowana była jako oddalona od powszechnej świadomości, i to do tego stopnia, że w roku 1910 prominentny kongresmen Oscar Underwood z Alabamy, a także Cham Clark z Missouri sugerowali zlikwidowanie służby dyplomatycznej³². Niskie płace w dyplomacji połączone z wysokimi oczekiwaniami wobec pracowników powodowały, że mogli tam być zatrudnieni tylko ludzie zamożni, co utrzymywało te w części niesprawiedliwie opinie o nich jako bogatych snobach. Takie poczynania, jak wspomniane rozporządzenie wykonawcze Roosevelta z 10 listopada 1905 roku, były ważnym krokiem na drodze do profesjonalizacji.

To, że reformę służby dyplomatycznej podjęto, było rezultatem działania Roota, który przekonał prezydenta do tych zmian. Utworzył komisję egzaminacyjną z II sekretarzem Alveyem Adeem, *Solicitor* Jamesem B. Scottem i szefem Biura Dyplomatycznego Sydneyem Smithem. Tu też przyjęto zasadę egzaminu ustnego i pisemnego obejmującego między innymi prawo międzynarodowe oraz języki obce. Tak jak pierwszy system egzaminacyjny dla konsulów wprowadził prezydent Cleveland, tak teraz Roosevelt wprowadził go dla dyplomatów. W wypadku konsulatów reformy z trudem przeprowadzono w Kongresie, a tymczasem w odniesieniu do służby dyplomatycznej – niejako po cichu, bez szerszego zainteresowania i oporu – wprowadzał je Root³³. Za pomocą not cyrkularnych nakazał dbałość o znajomość języka i obyczajów kraju rezydowania. Z budżetu na rok 1906 uzyskał pieniądze na zatrudnianie urzędników, tak aby pracowali na tych stanowiskach tylko Amerykanie.

W sprawach polityki zagranicznej Root był aktywny. Szczególnie interesował się sprawami Ameryki Południowej. W tych kwestiach miał pozwolenie od Roosevelta,

³² D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 147.

³³ R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 124.

aby działać samodzielnie. Był autorem *Platt Amendment*, popierał politykę prezydenta w sprawie Kanału Panamskiego. Zdecydował się na podróż na *Third International American Conference* w Rio w lipcu 1906 roku w celu rozwiania obaw przed wzrostem potęgi USA. Przedstawił tam ideę polityki dobrego sąsiedztwa. Wówczas to Andrew Carnegie zbudował *Pan American Union Building* w Waszyngtonie, ofiarowując go 21 republikom amerykańskim. Root angażował się także w likwidowanie sporu Salwadoru i Gwatemali. Zaakceptował ideę paktu pokoju i przyjaźni w Ameryce Południowej, zawierającą plan utworzenia *Central American Court of Justice*. Ta ostatnia propozycja była szczególnie bliska Rootowi zafascynowanemu koncepcją Trybunału Międzynarodowego w Hadze.

Razem z prezydentem działał na rzecz zapobieżenia wojnie między Francją a Niemcami w Maroku i uzyskał – nie bez obaw o naruszenie zasady niezaangażowania się – akceptację Senatu dla traktatu w Algeciras z 1906 roku. Tam został wysłany Henry White i wspomagający go poseł z Maroka – Samuel Gummere. Podpisano układ zapewniający równowagę wpływów w Maroku i potwierdzający wzrost znaczenia USA.

W tych latach USA podpisały 25 traktatów arbitrażowych, w tym z Wielką Brytanią, rozwijały politykę „otwartych drzwi” w Chinach i Japonii. Waszyngton osiągnął także pewne rezultaty, broniąc Japończyków w Kalifornii przed lokalną dyskryminacją.

30 listopada 1908 roku doszło do wymiany not w tzw. *The Root – Takahira Agreement* gwarantującym utrzymanie *status quo* na Pacyfiku i akceptację dla polityki „otwartych drzwi” w Chinach, nieco łagodzącej dawne deklaracje Haya z 13 stycznia 1905 roku.

Ten czas aktywnej polityki zagranicznej uzasadnił i ułatwił dokonanie znaczących zmian w strukturze organizacyjnej Departamentu Stanu. Sekretarz Root zatrudnił dawnego współpracownika z Departamentu Wojny – Davida A. Salmona – do reorganizacji obiegu dokumentów i ich klasyfikacji opartej na numerycznych desygnatach, systemie dziesiętnym i chronologicznym porządku³⁴. Wdrożył to szybko, poprawiając jakość pracy departamentu. Root podjął także starania o podwyżki i mechanizmy transferów między pracującymi w centrali i pełniącymi służbę na placówkach. Na wniosek Gaillarda Hunta, szefa *Passport Bureau*, przekształcono to biuro 31maja 1907 roku w *Bureau of Citizenship*, zwiększając zakres jego obowiązków. W roku 1908 za zgodą Kongresu ustanowiono instytucje I, II i III sekretarza placówki. Instytucja pierwszego sekretarza istniała już od roku 1894. Wcześniej do roku 1855 powoływano *attaché* do pewnych spraw i ci pełnili te funkcje bezpłatnie, lecz zdarzało się im angażować w sprawy nieprzynoszące im chwały, a więc w roku 1855 zakazano powoływania ich³⁵. Nie udało się jednak, mimo że zafascynowany Carr to promował, utworzyć instytucji *attaché* handlowych (*commercial attaché*). Jednym z powodów odrzucenia przez Kongres była obawa, że będą powielać prace specjalnych agentów *Department of Commerce and Labour*.

Największe i najistotniejsze zmiany wprowadzono w strukturze wydziałów. Root nie był w to szczególnie zaangażowany, ale idee te już wówczas się kształtowały. Reforma była więc wprowadzona w dużej mierze za jego następcy, tj. Sekretarza Stanu Philandera C. Knoxa od marca 1909 roku. Root, posiadający doświadczenie z Departamentu Wojny, scentralizował zarządzanie w swoich rękach, mimo pierwotnych deklaracji oddania

³⁴ Wprowadzono to 14 sierpnia 1906 roku. Patrz: *The Office of the Historical Adviser*, AFSJ, Dec. 1931, vol. 8, No. 12.

³⁵ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 181.

innym władzy. Nie uległ wpływom Wilsona, Philipsa i Carra, ale przez współdziałanie z nimi osiągnął integrację obu służb i całego departamentu. Wprowadzanie systemu nadzoru nad placówkami polepszyło jakość ich pracy.

Nowy prezydent elekt chciał, aby Root kontynuował swój urząd. Root też chciał kontynuować misję, ale niechęć żony do pozostawania tam, jak i fakt, że wybrano go przez stanową legislaturę na senatora z New Yorku, spowodował, iż nie zdecydował się na przyjęcie propozycji prezydenta. Poleciał prezydentowi elektowi W. Taftowi, aby wybrał Philandera C. Knoxa z Pensylwanii. Chciał już odpoczywać przed nowym sezonem Senatu i poprosił T. Roosevelta o zwolnienie go z pełnienia funkcji do końca kadencji. Za zgodą prezydenta w okresie od 27 stycznia 1909 do 4 marca 1909 roku p.o. sekretarza został **Robert Bacon**. Potem będzie on z woli nowego prezydenta ambasadorem we Francji, gdy nie uda mu się zająć tworzonego stanowiska *Undersecretary of State*, gdyż Senat odrzucił ten projekt.

Z woli prezydenta Williama Tafta nowym sekretarzem został **Philander** [czasem widnieje jako Alexander] **Chase Knox** (sekretarz od 6 marca 1909 do 5 marca 1913 roku)³⁶. Zarekomendowany na to stanowisko przez E. Roota, nie miał doświadczenia dyplomatycznego, ale posiadał 24-letnią praktykę prawniczą i trzyletnie sprawowanie funkcji prokuratora generalnego oraz pięcioletnią pracę jako senator z Pensylwanii. Pasaował do administracji Tafta, będąc wyrazicielem koncepcji, że celem dyplomacji jest walka o stabilizację i promowanie amerykańskich interesów handlowych. Zawsze był dobrym organizatorem, co nie pozostało bez znaczenia. Żartobliwie mówiąc, miał jedną kłopotliwą sprawę. Jako senator głosował w lutym 1907 roku za podniesieniem płacy dla Sekretarza Stanu z 8000 do 12 000 \$, a art. I sekcja 6 konstytucji zabrania powołania senatora na urząd, którego pensja miała wzrosnąć w wyniku decyzji Kongresu podjętej wówczas, gdy dany polityk był senatorem. Rozwiązanie znaleziono przez odwołanie do sekcji 4 w *Act of Feb. 26, 1907*, wracając do wysokości pensji 8000 \$.

Knox był jednym z tych sekretarzy, którym się marzyło pełnienie funkcji pierwszego ministra w sprawach wewnętrznych i zagranicznych. Taft korzystał wprawdzie często z jego porad, ale nie był on pierwszym doradcą, choć sam się takim czuł. Miał jednak z woli prezydenta rzeczywiście pełnię władzy nad Departamentem Stanu³⁷.

Jego pierwszą nominacją było powierzenie funkcji asystenta sekretarza F.M. Huntingtonowi Wilsonowi mającemu właśnie wyjechać na placówkę do Argentyny. Przyjął on propozycję, widząc znaczne zainteresowanie sekretarza sprawami reformy organizacyjnej. Był do tego dobrze przygotowany z racji dotychczasowej pracy i silnej determinacji w działaniu. Z wielkim zaangażowaniem sprawował tę funkcję do marca 1913 roku. Wierzył w egzaminy i system awansu opartego na zasługach, czemu dawał publicznie wyraz³⁸. Departament był już dużą strukturą i wymagał profesjonalnych mechanizmów awansowych. Przypomnijmy, że w roku 1898 pracowały tu 82 osoby, a w 1908 – 167 osób. Wobec nowych zadań, w tym planu przeprowadzenia reformy, sekretarz

³⁶ H.F. Wright, *Philander C. Knox* [w:] *American Secretaries of State*, S.F. Bemis (ed.), New York 1929; F.S. Hopkins, F. Snowden, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 36.

³⁷ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 81.

³⁸ W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 97.

domagał się większych środków. Uzyskał je i przeprowadził zmiany, które ze względu na swój zakres były porównywane z reformami sekretarza Fisha z roku 1870.

Wprowadzono wiele nowych stanowisk oraz dokonano zmiany struktury organizacyjnej. Ustanowiono urząd radcy (*Counselor*) do analizy specjalnych kwestii, głównie prawnych. Uczyniono to, mając na względzie w dużej mierze nowe zadania stojące przed departamentem w następstwie uchwalenia dokumentu *The Payne-Aldrich Tariff Act of August 5, 1909*, wymagającego dużej wiedzy na temat systemów celnych innych państw³⁹. Urząd ten objął w roku 1909 z pensją 7500 \$ Henry M. Hoyt z Pensylwanii, były *Solicitor General*, a po jego śmierci, w roku następnym zastąpił go Chandler P. Anderson, prawnik nowojorski, a później John Bassett Moore z New Yorku, a potem Robert Lansing z New Yorku. Gdy w roku 1919 Frank Lyon Polk z New Yorku obejmował ten urząd, przemianowano go na *Undersecretary of State*. Od roku 1912 Knox sprawił, że radca *Counselor* stanie się stanowiskiem, na które mianować miał prezydent, a nie Sekretarz Stanu, co faktycznie wzmocniło pozycję radcy.

Kolejny nowy urząd to *Resident Diplomatic Officer*, który miał Sekretarzowi Stanu służyć pomocą przy tworzeniu zasad polityki, oceniając sytuację z perspektywy dyplomaty rezydującego w obcym kraju. Został nim Thomas C. Dawson z doświadczeniem dyplomatycznym w krajach Ameryki Łacińskiej, w tym bowiem czasie miał właśnie wspomagać sekretarza w sprawach tego regionu i przy tworzeniu Wydziału ds. Ameryki Łacińskiej, a po roku zastąpił go H. Percival Dodge.

Drugim sekretarzem był A. Adee i sprawował nadzór nad całością spraw departamentu. Przekształcono zakres odpowiedzialności trzeciego asystenta sekretarza, czyniąc go odpowiedzialnym za całość spraw dotyczących służby dyplomatycznej i konsularnej. Sprawy konsularne poddano *Chief Clerk* Wilburowi J. Carrowi jako dyrektorowi służby konsularnej (*Director of Consular Service*), co stało się nowym stanowiskiem, z pensją i prestiżem równym autorytetowi drugiego i trzeciego asystenta⁴⁰.

Philips został teraz obarczony głównie administracyjnymi zadaniami w sprawach dyplomatycznych. Dostał także pod opiekę nowo utworzony Wydział Spraw Zachodnioeuropejskich (*Division of Western European Affairs*). Po kilku miesiącach zastąpiony przez syna senatora Eugene'a Hale'a z Main – znów nominat polityczny! Rozbudowano biuro *Solicitor* przez dodanie mu trzeciego asystenta. Zajmowali się sprawami prawa międzynarodowego i dyplomacji, roszczeń dyplomatycznych, ekstradycjami, obywatelstwem, naturalizacją paszportów, neutralnością i azylem. Nadal *Solicitor* był John Brown Scott.

Huntington Wilson już za czasów Roota sugerował, aby utworzono nowe cztery wydziały oparte na kryterium terytorialnym („geografic divisions”), obejmujące Amerykę Łacińską, Daleki Wschód, Bliski Wschód oraz sprawy Europy Zachodniej, i aby kierowanie nimi powierzyć ekspertom ze służb konsularnych oraz dyplomatycznych. Root był sceptyczny, ale zezwolił na utworzenie *Division of Far Eastern Affairs* w marcu 1908 roku do zajmowania się sprawami tego regionu, przygotowywania raportów dla kierownictwa departamentu⁴¹. Kolejne trzy geograficzne wydziały tworzone w tych latach to

³⁹ C.W. Strom, *The Office of Counselor of the Department of State*, AFSJ, Dec. 1947, vol. 24, No. 12; R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 182.

⁴⁰ T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 24.

⁴¹ *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, G.V. Blue, *Division of Research and Publication*, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936,

Division of Western European Affairs, Wydział Spraw Bliskowschodnich (*Division of Near Eastern Affairs*), Wydział Spraw Ameryki Łacińskiej (*Division of Latin-American Affairs*)⁴². Każdy miał się zajmować korespondencją dyplomatyczną i konsularną w sprawach innych niż administracyjne. Dla nowych wydziałów określono następujące zadania:

The Division of Latin-American Affairs utworzony 19 listopada 1909 – „Diplomatic and Consular correspondence on matters rather than of an administrative character, in relation to Mexico, Central America, Panama, South America and West Indies”;

The Division of Far Eastern Affairs już istniejący – z takimi samymi obowiązkami w stosunku do „Japan, China, and leased territories, Servia, Hongkong, French Indio-China, Siam, Straits Settlements, Borneo, East Indies, India, and, in general, the Far East”;

The Division of Near Eastern Affairs – mający takie same obowiązki w stosunku do „Germany, Austria-Hungary, Russia, Romania, Servia (Sic), Bulgaria, Montenegro, Turkey, Greece, Italy, Abyssinia, Persia, Egypt and colonies belonging to countries in this series”⁴³;

The Division of Western European Affairs – powstały na podstawie *departmental order No. 20* z 13 grudnia 1909 roku, z takimi samymi obowiązkami w stosunku do „Great Britain (Canada, Australia, New Zealand, and British colonies not elsewhere enumerated), Portugal, Spain, France, Morocco, Belgium, Congo, Switzerland, Norway, Sweden, the Netherlands, Luxemburg, Denmark, and Liberia”, wydział ten miał być pod nadzorem trzeciego asystenta Sekretarza Stanu, ale nie powołano jego szefa aż do 1915 roku⁴⁴.

Przydziały państw do poszczególnych wydziałów ulegały zmianie. Jak pisał jeden z dyplomatów Wallace S. Murray, jurysdykcja nad Austro-Węgrami, Niemcami i Włochami została przeniesiona od 25 czerwca 1915 roku do *Division of Western European Affairs*. Z kolei sprawami Rosji miał się zajmować *Division of Russian Affairs* (od 13 sierpnia 1919 roku nazywany Wydziałem Spraw Wschodnioeuropejskich – *Division of Eastern European Affairs*), natomiast od 1918 roku *The Division of Near Eastern Affairs* zajął się sprawami Czechosłowacji i Polski, ale od 14 maja 1921 roku te kraje przekazało pod jurysdykcję *Division of Western European Affairs*⁴⁵.

Utworzono także Wydział Informacji – *Division of Information*⁴⁶, który miał się zajmować

s. 9; F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 36. Inne prace (w tym np. D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 146) nazywają to *Bureau of Far Eastern Affairs*.

⁴² W.I. Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process*, The State Department's Country Director System, Princeton Univ. Press 1974, wykaz wydziałów Chart II-I Department of State Division of Geographic Responsibility.

⁴³ W.S. Murray, *The Division of Near Eastern Affairs*, AFSJ, Jan. 1933, vol. X, No. 1; utworzony przez Presidential order No. 21 z 13 grudnia 1909 roku [w:] W.W. Blancké, *The Foreign Service of the United States* [by] W.W. Blancke'. Foreword by Loy W. Henderson, Praeger, New York 1969, s. 68.

⁴⁴ Omówienie działania wydziału wraz z tekstem *Departmental order No. 20* patrz: P. Moffat, *Division of Western European Affairs*, AFSJ, March 1933, vol. X, No. 3. Od roku 1931 szefem był Pierrepont Moffat.

⁴⁵ Lista szefów wydziału patrz: Wallace S. Murray, *The Division of Near Eastern Affairs*, AFSJ, Jan. 1933, vol. X, No. 1.

⁴⁶ T. Dennett (Historical Adviser, DoS), *Office of the Historical Adviser*, AFSJ, Sep. 1929, vol. VI, No. 9.

„...preparation and distribution to the foreign service of diplomatic, commercial and other correspondence and documents important to their information upon foreign relations and editing Foreign Relations”⁴⁷.

Informując ambasady oraz poselstwa o prowadzonych negocjacjach i różnych ważnych kwestiach, chciano zlikwidować ich izolację od spraw centrali, lecz i od tego, co robiały inne placówki. Szefem tego wydziału miał być Philips H. Patchin, pracujący dla nowojorskiego „The Sun”.

Dodać należy, że podany tu wykaz elementów struktury departamentu będzie dynamiczny (już w roku 1913 wprowadzono pewne korekty), a pokazane wyżej zmiany oddają proces dostosowywania struktur do potrzeb wynikających z politycznych przemian świata. W strukturze wydziałów, zakresie ich obowiązków, nazewnictwie widać odzwierciedlenie zmieniającej się mapy politycznej. Departament Stanu nie stał z dala od zmian w świecie, ale chciał być jak najlepiej przygotowany do reagowania, a może bardziej – tworzenia polityki.

Wokół tych zmian toczył się bój w Kongresie. Ostatecznie *Act of August 5, 1909* i *Appropriation Act of June 17, 1910* ukształtowały tę strukturę, dając finansowe wsparcie. W wyniku tych regulacji organizacja Departamentu Stanu wyglądała wówczas następująco, jakby trzystopniowo: 1) *the Secretary and Assistant Secretary*; 2) *the Administrative Officers (the Second Assistant Secretary, the Third Assistant, the Director of the Consular Service and the Chief Clerk)*; 3) *the Advisory Officers (Counselor for the Department of State, the Solicitor and the Foreign Trade Advisers); the Other Administrative Officers (Chief of Division of Latin-American Affairs, Division of Far Eastern Affairs, Diplomatic Bureau, Consular Bureau, Bureau of Appointments, Bureau of Citizenship, Bureau of Indexes and Archives, Bureau of Accounts and Disbursing Clerk, Bureau of Rolls and Library, Division of Information, Translator, Assistant Solicitor, Private Secretary to the Secretary of State, Assistant Chief of the Division of Latin-American Affairs, Assistant Chief of the Division of Far Eastern Affairs, Law Clerks, Clerk to the Secretary of State, Assistant Law Clerk oraz the Classical Clerks)*.

Obowiązki dawnych biur zostały utrzymane przy częściowej zmianie zadań. Istniały nadal: Biuro Dyplomatyczne (*Diplomatic Bureau*) z Sydneyem Y. Smithem; Biuro Konsularne (*Consular Bureau*) ostatecznie z Herbertem C. Hangstlerem; Biuro ds. Obywatelskich (*Bureau of Citizenship*) z Richardem Flournoyem Jr., ponieważ Hunt przeszedł na emeryturę w roku 1908. Zwiększały się obowiązki *The Bureau of Indexes and Archives*, którego szefem od roku 1906 był John R. Ruck *The Bureau of Rolls and Library* miało coraz więcej obowiązków, lecz ten sam personel z Williamem McNeirem jako szefem, do czasu gdy ten został *Chief Clerk* i wtedy biuro to przejął to John A. Towner. Jednak – co ważne – choć *Diplomatic Bureau* utrzymało się, to ciężar pracy przeniósł się do wydziałów geograficznych. Tam szukano kandydatów do pracy za granicą i tam dyskutowano nad kierunkami polityki wobec regionów. Departament był więc zdolny przygotować szybko pakiet informacji na temat konkretnego kraju.

⁴⁷ G. Hunt, *The Department of State...*, s. 245, 246 – dane za Dept. Register, Oct. 15, 1912; G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 216–217; patrz też *Outline of the Organization and Work of the Department of State*, Washington 1911; H. Parafianowicz, *Departament Stanu i narodziny profesjonalnej służby zagranicznej USA*, „Przegląd Humanistyczny” 2004, Nr 6, s. 69.

The Bureau of Appointments zajmowało się kwestiami przyjęć do służby według nowych reguł ustalonych przez prezydenta w jego *executive order nr 1143* z 26 listopada 1909 roku⁴⁸. Zarządzenie to wprowadziło kolejne regulacje rozszerzające system mianowań i awansów w służbie dyplomatycznej zgodnie z regułami obowiązującymi w służbie cywilnej. Po tych zmianach w końcu roku 1909 pracowało w Departamencie Stanu 217 osób: 35 wyższych urzędników, 135 urzędników, 35 posłańców, 2 telefonistki, 1 portier, 8 robotników i 1 posłaniec. Bardzo niskie były płace, Huntington Wilson zarabiał bowiem 5000 \$, Adeo – najważniejszy w praktyce urzędnik – 4500 \$, a *Counselor* oraz *Resident Diplomatic Officer* po 7500 \$. Podjęto działania, w części skuteczne, na rzecz zwiększenia finansowania departamentu. Osiągnąć sukces pomógł... nepotyzm. Wszystko bowiem zależało od przewodniczącego *Appropriations Committee* Senatu, senatora Eugene'a Hale'a, ponieważ ceną za jego zgodę było mianowanie syna senatora trzecim asystentem Sekretarza Stanu, co spowodowało przesunięcie Williama Philippsa do Londynu⁴⁹. W opinii wielu nie był on człowiekiem wielkich talentów i choć formalnie miał potem nadzorować nowy Wydział ds. Europy Zachodniej, to dyskretnie i stale czuwał nad tymi sprawami Huntington Wilson. Jego praca nie mogła pozostać bez nadzoru, gdyż zwiększyły się obowiązki departamentu w wyniku wejścia w życie ustawy celnej *Payne-Aldrich Tariff Act*. Wysokość taryf celnych zależała od stwierdzenia przez Departament Stanu istnienia lub nieistnienia praktyk dyskryminacyjnych wobec amerykańskich produktów i towarów. Departament Stanu miał więc być i starał się utrzymać swoją pozycję jako jednostka aktywna na polu promowania handlu zagranicznego.

W tym zakresie działało przez wiele lat *Bureau of Trade Relations* pod energicznym kierownictwem Fredericka Emory'ego od roku 1894 do 1905. Potem w latach 1905–1912 kierował nim John Ball Osborne⁵⁰. Biuro to wobec tłoku w budynku *State, War, Navy Building* przeniosło się w inne miejsce. Warunki ku temu stworzył *The Appropriation Act* roku z 1909, zapewniając fundusze na wzrost zatrudnienia i wprowadzenie się do *Union Trust Building*, ulokowanego naprzeciw Białego Domu na wschód od Departamentu Skarbu. Zwiększono w nim zatrudnienie do 18 osób, a w roku 1912 – do 20. Koncentrowało się nadal na promowaniu handlu, zaś kwestie inwestycji kapitałowych za granicą były głównie podejmowane przez wydziały geograficzne. Jak pisano, wokół sprawy istnienia tego biura toczył się spór z nowo utworzonym *Department of Commerce and Labor*. Praca *Bureau of Foreign Relations* koncentrowała się na zagadnieniach bliskich temu departamentowi, wzajemnie się obserwowano, uzupełniano i rywalizowano. Biuro prowadziło własne studia w zakresie handlu, przedstawiając je opinii publicznej czy stowarzyszeniom biznesowym, a Knox był dumny z aktywności tej instytucji. Uważał ją, jak i cały Departament Stanu za podstawowy oręż amerykańskiej „dolar dyplomacji”. Eksport USA wzrósł w latach 1909–1913 o 48%. Biuro to, jak wiemy, zlikwidowano w roku 1912, a część spraw przejął Departament Handlu i Pracy,

⁴⁸ Tekst patrz: T.H. Lay, *The Foreign Service...*, Appendix C, s. 398–402 wraz z dwoma uzupełnieniami tego *executive order*, wydanymi przez Wilsona, z 21 kwietnia 1915 roku, nr 1143, i ta z 15 marca 1919 roku, nr 2173; W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 99.

⁴⁹ R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 148–149.

⁵⁰ Niedatowana (prawdopodobnie z roku 1911) chronologia wydarzeń w *Bureau of Trade Relations* [w:] *Memoranda on the History and Organization of the Office of the Economic Adviser – NA RG 59*, za R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 165.

ale Departament Stanu nieco dyskretnie obronił swoją pozycję instytucji monitorującej handel zagraniczny dzięki utworzeniu *Office of Foreign Trade Advisers*.

Był to czas aktywnej polityki promowania handlu, a także inwestycji amerykańskich za granicą, głównie na Karaibach. Taft i jego sekretarz znacznie się w to angażowali. Ich wystąpienia publiczne dotyczące spraw zagranicznych przygotowywał Hantington Wilson i bez protestu swych mocodawców używał w nich ostrych sformułowań, jakby wziętych z retoryki T. Roosevelta. Nie było w jego prywatnym stanowisku wyrażonego respektu dla Karaibów, nazywał je gnijącymi. Czasem nawet w bardziej agresywnym tonie niż Roosevelt stwierdzał, że USA mają prawo do ingerowania i wspierania amerykańskiej aktywności ekonomicznej w Mandżurii czy Japonii. Młodzi energiczni dyplomaci pracujący głównie w geograficznych wydziałach, jak sam Wilson, byli rzecznikami bezwzględnych działań i traktowali kraje Ameryki Południowej jak dzieci, które na rozkaz rodziców nie chcą iść do łóżek, a więc wymagają reprimendy (H. Wilson szef Wydziału do spraw Ameryki Łacińskiej takie opinie właśnie wypowiadał). Proponowali więc dyplomaci i kierownictwo departamentu aktywne działania, bez liczenia się z prawami szczególnie słabych państw, wobec których politykę dopiero formowali. Bliższy ogląd polityki USA w latach Roosevelta i Tafta wskazuje, że była ona kontynuacją aktywizmu w polityce tych prezydentów. Niewiele nowego, poza formą, dodał Knox do pomysłów Roota.

William Howard Taft wydał 26 listopada 1909 roku bardzo ważny *executive order*⁵¹, obejmujący wszystkich pracowników służby dyplomatycznej poniżej stopnia posła systemem służby cywilnej (*Civil Service Act of January 16th 1883*⁵²), na wzór tego wydanego 5 kwietnia 1906 roku za prezydentury T. Roosevelta, który – jak pamiętamy dotyczył służby konsularnej. Tamto rozporządzenie było wynikiem współdziałania takich osób, jak Carr, Root i Roosevelt, to zaś jest produktem działania Wilsona, Knoxa i Tafta. Wprowadzony został także egzamin kwalifikujący w podobnej formie. Egzamin był otwarty dla osób między 21. a 50. rokiem życia. Ustanowiono procedurę egzaminacyjną⁵³. Powiększono *Board of Examiners* dla służby dyplomatycznej o drugiego asystenta Sekretarza Stanu i szefa *Bureau of the Appointments* oraz głównego egzaminatora *Civil Service Commission*. Mieli nadzorować egzaminy ustne i pisemne dla dyplomatów. Kandydatów miano egzaminować ze znajomości angielskiego, języka obcego (francuski, niemiecki lub hiszpański), prawa międzynarodowego, historii USA, ekonomicznej i politycznej historii Ameryki Łacińskiej, Europy i Dalekiego Wschodu od roku 1850, a także ze znajomości współczesnych wydarzeń. Dwie części egzaminu miały mieć taką samą wartość punktową. Wynik pozytywny mieścił się w granicach 80–100. Pierwszym przewodniczącym miał być Wilson. Egzamin był restrykcyjny i trudny, ale starano się zapewnić mu rzetelność. Wiedzę na temat nowych reguł Knox rozpowszechnił w 116 gazetach amerykańskich, walcząc także... o zbudowanie dobrego wizerunku służby dyplomatycznej. Egzaminy wdrożono, ale nadal w procesie nominacji, jak np. w roku 1911, tylko 50% mianowanych dostało stanowisko w wyniku egzaminu. Dążenie senatorów

⁵¹ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 166; The Honorable James B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, AFSJ, Jan. 1947, vol. 24, No. 1; W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy*, s. 99.

⁵² G. Hunt, *The Department of State...*, s. 344–349.

⁵³ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 181; R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 155; E.L. Harris, *Milestones of Progress in the Foreign Service*, AFSJ, Feb. 1931, vol. VIII, No. 2.

do zaspokojenia swoich żądań politycznych było bardzo trudne do zwalczenia. Aby im sprostać, korzystano z takiej klauzuli w rozporządzeniu, która pozwalała Sekretarzowi Stanu zwrócić się do *Civil Service Commission* z prośbą o przeprowadzenie specjalnego egzaminu dla pracowników od klasy II wzwyż. W opinii publicznej tę grupę określano jako angażowaną dla „special research work”⁵⁴. Nie wymaga to komentarza. Jak widać, system politycznych czy pozaprofesjonalnych awansów nadal, choć w mniejszym zakresie, funkcjonował. Był jednak w odwrocie wobec coraz bardziej kategorycznych oczekiwań stworzenia profesjonalnych służb i sprawnego departamentu.

Znaczna reforma pracy Departamentu Stanu była rezultatem powszechnie dość niskiej oceny dotychczasowego sposobu wyłaniania osób na stanowiska dyplomatyczne. Polityczni nominaci dominowali, i choć niektórzy z nich okazali się doskonali, nie cieszyła się ta praktyka dobrą sławą. Służba w dyplomacji dla młodych dyplomatów nie zawsze była fascynująca, a poza tym kiepsko opłacana. Mieli poczucie pewnego bezsensu działania, wiedzieli bowiem dużo, ale nie byli pytani o opinię. Nie mieli poczucia, że wspomagają proces formowania i prowadzenia polityki zagranicznej. Należy także wspomnieć, że dotychczasowa praktyka dowodziła, iż motywem wejścia wielu osób do służby zagranicznej nie była fascynacja problemami, które będą rozwiązywać za granicą. Stała za tym chęć wyjazdu czy zainteresowanie krajami, które pragnęły odwiedzić⁵⁵. Ten rodzaj służby publicznej dla zewnętrznych obserwatorów, jak i dla samych jej pracowników różnił się w kilku kwestiach *in minus* od innych służb publicznych. Przykładowo, we wszystkich rodzajach sił zbrojnych był zorganizowany system szkolenia, tu w Departamencie Stanu w zasadzie takiego brakowało. Tam ustalone były reguły awansu, tu proces z trudem broniący się przed polityczną presją. Ważne jest i to, że w obu służbach: dyplomatycznej i konsularnej wielu było zwolenników reform. Mieli dość tego, że służba dyplomatyczna miała opinię: „effete, ineffectual, and snobish cookies pushers” czy playboyów, a konsulowie mieli reputację skorumpowanych kombinatorów. Jednak to konsulowie uważani byli za potrzebniejszych, ponieważ Amerykanie uważali, że USA mają za granicą tylko interesy ekonomiczne. Samo środowisko obu służb chciało zmian poprawiających jego prestiż. Wybitni reformatorzy wierzyli, że służba powinna mieć ludzi rozumiejących świat. Obserwacja europejskiej służby zagranicznej była źródłem motywacji do przeprowadzenia konkretnych reform.

Wyjątkowo ważnym elementem sprzyjającym reformowaniu służby zagranicznej była atmosfera ówczesnej Ameryki okresu progresywizmu. Dynamiczny prezydent T. Roosevelt czy jego może mniej dynamiczny następca Taft dawali swym zaangażowaniem w różne reformy o ustrojowym charakterze zachętę do dalszych działań. Wojna i polityka światowa realizowana przez demokratycznego następcę, lecz także progresywiście, prezydenta Thomasa Woodrowa Wilsona dała tu kolejny impuls do działań reformatorskich.

Dyskusja nad koniecznymi zmianami służb odbywała się w okresie, gdy podejmowano pierwsze poważne naukowe studia nad polityką zagraniczną w ramach rodzących się usystematyzowanych badań stosunków międzynarodowych. Powszechnie znane były dokonania Paula E. Reinscha z Wisconsin, potem dyplomaty służącego w Chinach,

⁵⁴ R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 157.

⁵⁵ R.D. Schulzinger, *The Making of the Diplomatic Mind: The Training, Outlook, and Style of United States Foreign Service Officers, 1908–1931*, Wesleyan U. Press, Middletown, Conn., 1975.

autora pracy *World Politics At the End of the Nineteenth Century: As Influence by Oriental Situation* (New York, Macmillan, 1900). Inny autor to Archibald C. Coolidge, autor pracy *The United States As a World Power* (New York, Macmillan, 1910). Ich badania uświadamiały nową rolę USA w świecie, w stosunkach międzynarodowych. Ci pierwsi profesjonalni analitycy ze świata akademickiego wnieśli do debaty nad kształceniem dyplomatów dodatkowe uzasadnienie dla profesjonalizacji służby. Wywarli wpływ na przyszłych dyplomatów, ucząc ich, jak np. Coolidge, w Harvardzie, którego słuchaczami byli: William Phillips, Joseph C. Grew itp. Analizy Coolidge'a, wyjaśniające źródła potęgi USA, wskazywały na potrzebę dostosowania struktur i polityki państwa do jego nowej roli w świecie. Niezwykle popularna była praca *American Foreign Policy* autorstwa Lewisa Einsteina, wskazująca na potrzebę zerwania z izolacją i konieczność poszukiwania partnerów na arenie międzynarodowej. Byli oni w intelektualnym sensie uczniami Alfreda Thayera Mahana, autora pracy *The Influence of Sea Power Upon History* (Boston, Little Brown, 1890). Einstein powracał w swoich pracach do idei nawalizmu Mahana, do kwestii ekspansji amerykańskiej, dla której sukcesu uzasadnione było stworzenie sprawnej maszyny dyplomatycznej.

Knox zrezygnował 5 marca 1913 roku. Reformy za jego czasów wprowadzone usprawniły funkcjonowanie departamentu. W końcu jego urzędowania w centrali pracowało 200 osób w stosunku do 119, które przejął na początku swego działania. W polityce, jako inicjator koncepcji i kierunków polityki, nie zrobił wiele, ale jako reformator instytucji należy do czołówki. Ocena jego bywa przedmiotem dyskusji. Wielu obserwatorów irytowało to, że każde popołudnie rezerwował dla gry w golfa, podczas gdy jego poprzednik pracował całe dni i wieczory. Taft uważał Knoxa za leniwego i historycy opinię tę powtarzają. Jednak wypowiedzi przebywających z Sekretarzem Stanu na co dzień w pracy jak H. Wilsona czy W. Carra wystawiają mu lepsze świadectwo. Miał sprawny, bystry umysł, praca koncepcyjna i rutynowa nie musiała mu zajmować wiele czasu. Miał wreszcie dobry kontakt z personelem departamentu. Był bardziej skłonny niż Root cedować część swych obowiązków innym. Większość dokumentów przechodziła przez ręce Wilsona. Wiedział jednak, co się dzieje. Miał zwyczaj wcześniej rano czytać w domu dokumenty i zdarzało mu się dzwonić do pracowników, np. do Carra, o 6 rano, domagając się szybkiego stawienia do pracy. Akceptował propozycje nominacji konsularnych przedstawiane przez Carra. Zlecenie pracy m.in. Wilsonowi i Carrowi stworzyło styl działania dający większą swobodę szefom wydziałów geograficznych. H. Wilson zwerbował od 1910 roku do pracy Hugh Gibsona, na ten czas drugiego sekretarza ambasady w Londynie, i uczynił go swoim prywatnym sekretarzem. Ten od rana do czasu przybycia H. Wilsona o godzinie 10 przygotowywał informacje o najnowszych wydarzeniach i doniesieniach z placówek. Wprowadzili także zwyczaj spotkania się z dziennikarzami na konferencjach prasowych o 10.30 a następnie o 15.30.

H. Wilson wielokrotnie domagał się u Knoxa podniesienia swojego statusu do *undersecretary*, ale Izba odrzucała tę ideę. Alternatywnie chciał dla siebie stanowiska *Principal Assistant Secretary of State*. Wierzył w swoje wielkie kompetencje, a znajdował się w prestiżowym sporze o mniejszą swoją pensję z radcą Chandlerem Andersonem. Wilson faktycznie był najważniejszy po sekretarzu, ale... brak wystarczającej pensji i rangi irytował go. Miał wysokie ego, ale nie było to bez pokrycia. Wierzył, że będzie ekspertem od Dalekiego Wschodu i Ameryki Łacińskiej, napisze książki, może zostanie

wybrany do Kongresu i stanie się naturalnym kandydatem na stanowisko Sekretarza Stanu. Wierzył, że mając urząd, uporządkuje wszystko, czymkolwiek się zajmie⁵⁶. Zostawił Carrowi służbę konsularną, a sam koncentrował się na dyplomatach, będąc dla nich wymagającym szefem. Wywarł wielki wpływ na stan służby dyplomatycznej. On i Carr pomogli w walce ze złym wizerunkiem Departamentu Stanu. Świadomość tego, że wzrastająca produkcja USA potrzebuje umiejętności budowania rynków zagranicznych, stwarzała szansę – przez umiejętne zajęcie się tym – zbudowania reputacji tej służby. Wilson spowodował, że konsulowie stali swe raporty dotyczące spraw handlowych nie tylko do Waszyngtonu, lecz także do poselstwa i ambasady kraju rezydowania, wprowadzając służbę dyplomatyczną w tę sferę. Knox w wystąpieniu przed senacką Komisją Spraw Zagranicznych powiedział, że minęły czasy, gdy amerykański przedstawiciel dyplomatyczny mógł – nałożwszy jedwabny cylinder – jeździć po kraju automobilem. Dziś musi być tym, który pomaga swojemu krajowi w bardziej praktyczny sposób. Wtedy właśnie zintensyfikowano działania dyplomacji na rzecz promowania handlu.

Carr zadbał z kolei o to, aby służba konsularna była bardziej efektywna. Jakość pracy konsulatów poprawiono, zwiększając środki na ich działanie, na koszty podróży wewnątrz kraju, co np. w Chinach umożliwiło sprawne funkcjonowanie tamtejszego konsulatu. Nawet konkurujący z Departamentem Stanu, *Departament of Commerce and Labor* słowami swego szefa, Charlesa Nalega, przyznał, że zauważalny jest wzrost efektywności *State Department* w zakresie promowania handlu. Ponadto system inspekcji konsulatów zwiększył wydajność ich pracy, zmniejszyła się liczba agencji konsularnych. W roku 1900 było ich 395, w 1910 – 262, a w 1913 – 232. Nie było to już tak niezbędne konsulom, którzy – lepiej przygotowani i prowadzeni z Waszyngtonu – sami dawali sobie radę na placówkach. Systematycznie wyprowadzano cudzoziemców z pracy w konsulatach, zwiększając fundusze na zatrudnianie urzędników amerykańskich. W roku 1905 na zatrudnianie urzędników było przeznaczony 153 000 \$, w 1909 – 243 000 \$, a 1914 – 375 000 \$⁵⁷.

30 kwietnia 1909 roku utworzono w Nowym Jorku *American Embassy Association* z zamiarem walczenia o to, aby zapewnić stałe siedziby dla amerykańskich placówek za granicą. Członkowie stowarzyszenia stali na stanowisku, że ambasadorowie powinni wyglądać elegancko i żyć na dobrym poziomie, choć bez ekstrawagancji. Popierali to William Jennings Bryan i Samuel Gompers. Upublicznienie apelu zapewniło przychylność dla tej sprawy i 17 lutego 1911 roku Kongres uchwalił *Lowden Act*⁵⁸ (nazwa wzięta od kongresmena Franka O. Lowdena z Illinois). Upoważniał on Sekretarza Stanu do nabycia budynków i ich wyposażenia dla ambasad oraz konsulatów. Na to miano wydać 500 000 \$ w roku 1911, ale na jeden nie więcej niż 150 000 \$. W tym czasie, gdy to uchwalano, USA były właścicielem budynków tylko w Bangkoku, Tangerze i w Tokio oraz Konstancynopolu. Posiadały także bardzo zniszczone budynki na Tahiti, w Amoy,

⁵⁶ F.M.H. Wilson, *Memoirs of An Ex-Diplomat*, Boston 1945 – ta publikacja dobrze oddaje jego sposób widzenia swojej misji i misji instytucji.

⁵⁷ Szerszy ogląd tych kwestii patrz: *Department of State, Outline of the Organization and Work of the Department of State*, Washington D.C. 1911; R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 163–164.

⁵⁸ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 61; D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s.147; R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 184, podaje, że wywodzi się to od członka Izby Franka O. Lowdena z Illinois; R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 157. W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 175–176.

Seulu i Jokohamie. Inne placówki ulokowane były w wynajmowanych budynkach czy lokalach. Raport stowarzyszenia wskazywał, że wiele konsulatów rezydowało w bardzo złych warunkach, a sytuacja prawna niektórych budynków była skomplikowana. Do roku 1924 sytuacja się poprawiła, kupiono 9 budynków. Dom w Londynie został nabyty przez Johna Pierreponta Morgana i подарowany USA. Ten w Panamie został ofiarowany Departamentowi Stanu przez Departament Wojny w 1916 roku. Inne nowe budynki nabyto w Paryżu, Oslo, Meksyku, Hawanie, San Jose, San Salvador, Santiago i w Rio de Janeiro. Budynek w Tokio został zniszczony przez trzęsienie ziemi w roku 1923 i potem go zbudowano w zasadzie od nowa.

V. 2. DEPARTAMENT CZASU I WOJNY ŚWIATOWEJ

Wybuch I wojny światowej wywołał konieczność zmian w służbie zagranicznej. Wiadomości o komplikującej się sytuacji na Bałkanach po zamachu w Sarajewie przesłał posłowi w Budapeszcie – Frederickowi C. Panfieldowi – wicekonsul Frank E. Mallett. Wiadomość o wojnie przekazał z Paryża ambasador Myron Herrick (od roku 1912 był na tej placówce) 28 lipca 1914 roku. Wiadomości o kolejnych wypowiedzeniach wojny docierały z różnych stolic. Z tą wojną zmierzyć się musiała demokratyczna administracja prezydenta Woodrowa Wilsona.

Ten doświadczony polityk i administrator, profesor Princeton University, autor licznych prac naukowych, wygrał wybory w roku 1912. Na czele państwa stanął polityk zdolny do wykształcenia nowych reguł działania państwa. Od marca 1913 roku, kiedy przejął władzę, zakończył 16-letni okres rządów republikanów.

Sekretarzami w okresie prezydentury Wilsona byli: William Jennings Bryan (od 5 marca 1913 do 9 czerwca 1915 roku), Robert Lansing (od 24 stycznia 1915 do 13 lutego 1920 roku) i Bainbridge Colby (od 13 lutego 1920 do 4 marca 1921 roku)⁵⁹. Żaden z nich nie odegrał szczególnej roli, gdyż Wilson praktycznie sam prowadził politykę zagraniczną, a w osobistym zaangażowaniu się w sprawy wojny i przyszłego pokoju widział spełnienie misji Ameryki. Sekretarze Stanu zostali w pewnym stopniu sprowadzeni do roli wykonawców, choć w tej epoce zwiększonej aktywności USA w polityce zagranicznej mieli i tak kontakt z bardzo wieloma sprawami.

Okres rządów Wilsona, a szczególnie I wojna światowa dostarczyły debacie o służbie zagranicznej nowych impulsów. Idee progresywizmu, które rozwijał aktywnie nowy prezydent, były pożywką dla dokonywania zmian. Wsparciem dla planów reformy była coraz bardziej pogłębiona naukowa refleksja na temat polityki zagranicznej i dyplomacji. Piszący wówczas William E. Dodd, James W. Garner i Charles W. Seymour publikowali inspirujące refleksje na temat słabości starego typu dyplomacji, wskazując na dokonujące się zmiany w świecie, nowe pola aktywności USA i na konieczność budowania nowoczesnej dyplomacji⁶⁰. Wojna uzasadniała według nich racjonalność koncepcji doskonalenia i zwiększenia korpusu służby dyplomatycznej. Wierzyli, że lepiej przygo-

⁵⁹ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 18.

⁶⁰ R.D. Schulzinger, *The Making of the Diplomatic Mind...*, s. 35. przywołuje ich prace.

towana służba zagraniczna pozwoliłaby przewidzieć nadchodzącą wojnę. Wiele analiz poświęcano roli prawa międzynarodowego w regulowaniu ładu światowego, a czynił to z wielkim znanstwem prof. John Bassett Moore⁶¹. On i wielu innych było rzecznikami poglądu, że prawo międzynarodowe nie eliminuje wojen, ale stwarza podstawę dla wojny sprawiedliwej. Inny uczony wywierający wpływ na dyplomatów w Waszyngtonie to prof. z American University Ellery – Stowell. Publikując wiele w „*American Journal of International Law*”, także w całym okresie międzywojennym odcisnął piętno na debacie i przyczynił się do kampanii rzecz reformowania służby zagranicznej. Sam prezydent Wilson, jeszcze jako naukowiec będąc kiedyś wiceprezydentem *National Civil Service Reform League*, okazał się zwolennikiem reformy całej służby cywilnej⁶². Jednak polityczne potrzeby nie pozwoliły mu zapomnieć już jako prezydentowi o korzyściach, jakie daje stosowanie zasad patronatu i politycznych nominacji. Ponadto przynajmniej do wybuchu wojny jego uwaga nie koncentrowała się na sprawach zagranicznych, ale na wcielaniu programu reform „New Freedom”.

W dyskusjach nad systemem kształcenia, które odrodziły się w czasie wojny, zaangażowani byli przede wszystkim sami członkowie służby zagranicznej. Tu wyróżniał się doświadczony dyplomata Wilbur J. Carr jako zwolennik idei kształcenia w uniwersyteckim środowisku, gdzie program konsularny łączony byłby z kształceniem w zakresie problematyki handlu zagranicznego. Przez to wzrósłby prestiż kształcenia, polepszyłaby się jego jakość, co czyniłoby dyplomatów i konsulów profesjonalistami. Dla części naukowców ten mariaż był niebezpieczny jako zagrażający wolności akademickiej. W tym czasie, po roku 1915, coraz więcej starających się o pracę w służbie zagranicznej uczestniczyło na uniwersytetach w kursach z zakresu problematyki międzynarodowej. Około 30 uniwersytetów i college'ów w roku 1916 zaoferowało kursy dotyczące spraw zagranicznych, a w 1921 liczba ta wzrosła do 70 szkół⁶³. Nie powstały odrębne szkoły dla kształcenia służby zagranicznej. Tylko *Georgetown University* utworzył *School of Foreign Service*, przygotowując ludzi do kariery w służbie konsularnej. Po wojnie rozmowy postępowały dalej z udziałem Dyrektora Biura Konsularnego. Carr sprzeciwiał się wówczas tworzeniu specjalnej struktury wewnątrz departamentu dla celów kształcenia. Nie godził się także na udzielanie stypendiów na uczestnictwo w kursach dotyczących spraw międzynarodowych tylko na wybranych uniwersytetach, gdyż to zawęziłoby różnorodność kandydatów i ograniczyłoby ich przygotowanie. Uważał że Departament Stanu powinien być zasilany ludźmi z różnych instytucji edukacyjnych, które przygotowywały programy w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Wspierając koncepcje kształcenia, był jednak zdania, że to nie decyduje o jakości kadr, ale cechy osobiste. Uniwersytety powinny dostarczać dobrego – jak to określał – „surowego materiału”, a departament miał czynić z nich dyplomatów.

William Jennings Bryan – trzykrotny kandydat na prezydenta – otrzymał stanowisko Sekretarza Stanu głównie z powodu znaczącej pozycji w partii, był jednak generalnie niechętny idei kupczenia urzędami i dostrzegał różne wady w funkcjonowaniu systemu politycznego oraz przywary ludzkie, w tym skłonność... do nadużywania al-

⁶¹ J.B. Moore, *International Law and Some Current Illusions*, Macmillan, New York 1923.

⁶² W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 119.

⁶³ R.D. Schulzinger, *The Making of the Diplomatic Mind...*, s. 49.

koholu⁶⁴. Został sekretarzem niejako w podzięce za wsparcie, jakie okazał Wilsonowi w czasie wyborów. Wilson nie chciał go w zasadzie na Sekretarza Stanu, uważając za niebezpiecznego demagoga, ale jego pozycja w partii była tak silna, że nie mógł jego wsparcia zignorować. Wolał mieć go na oku niż pozostawić działającego poza Waszyngtonem. Bryan nie miał doświadczenia w sprawach zagranicznych, deklarował się jednak jako zwolennik pokoju i traktatów z państwami na rzecz jego zapewnienia. Nie dokonał w departamencie wielkich zmian, mimo że po wielu latach demokraci wrócili do władzy, gdyż większość stanowisk podlegała regułom służby cywilnej, które teraz jakby im wadziły. Departament funkcjonował dzięki aktywności drugiego asystenta 71-letniego Alveya Adee. Asystentem sekretarza przez kilka dni był Huntington Wilson, którego zastąpił John B. Osborne, prominentny działacz Partii Demokratycznej, a trzecim asystentem został Dudley Field Malone, sprytny polityk z New Yorku – produkt systemu nominacji politycznych. Potem asystentem został – przy braku akceptacji Bryana – William Philips, który chciał działać na rzecz zmian. Bardzo dobrym wyborem było powołanie Johna Bassetta Moore’a na stanowisko radcy departamentu (*Counselor*) z prawem zastępowania Sekretarza Stanu, lecz niestety wskutek złych stosunków z Sekretarzem Stanu szybko z funkcji zrezygnował. Wilbur J. Carr pozostał na stanowisku dyrektora służby konsularnej, lecz czuł się lekceważony i pomijany. Jednak zaangażował się na rzecz wprowadzania legislacji opierającej zasady mianowania i awansu na zasługach i kompetencjach. Niestety, nie miał wsparcia ze strony nowego *Chief Clerk*, którym został Ben G. Davis, zaufany Sekretarza Stanu, zastępując doświadczonego urzędnika Williama McNeira.

Dokonały się także zmiany na stanowiskach wydziałów geograficznych. Szczególnie „rzucili się” na stanowiska w służbie dyplomatycznej demokraci, gdyż tu nie były stosowane w pełni procedury właściwe dla służby cywilnej. Na najważniejsze placówki mianował prezydent zgodnie ze swoimi wyobrażeniami. Do Anglii wyjechał wydawca Walter Hines Page; do Niemiec – James W. Gerard; do Paryża – kongresmen William Grave Sharp, do Chin jako ambasador – prof. Paul S. Reinsch, do Holandii jako poseł – dr Henry Van Dyke; do Włoch – Thomas Nelson Page⁶⁵. Prezydent Wilson zmienił więcej niż połowę szefów z ponad 40 działających placówek i w większości dotknęło to doświadczonych dyplomatów. Tylko trzech posłów zawodowych – Morgan, Garrett i Fletcher – przetrwało tę rzeź⁶⁶. Bogaty zwolennik Wilsona z Nowego Jorku, Henry Morgenthau, zastąpił wielce doświadczonego – od roku 1884 w służbie na wielu placówkach – Williama Rockhilla na stanowisku ambasadora w Turcji. Z kolei James M. Sullivan zastąpił sprawnie działającego Williama W. Russella na placówce w Republice Dominikańskiej, a jak się okazało... był związany z grupami zaangażowanymi w interes hazardu na Dominikanie. Bryan miał nieco lekceważący stosunek do profesjonalnych dyplomatów. Te zachowania dotyczące nominacji oceniane były jako bagatelizowanie zapowiedzi platformy wyborczej z roku 1912 co do zasad służby cywilnej, o czym pisała republikańska w większości prasa.

⁶⁴ O nim patrz m.in.: W.J. Bryan, and M.B. Bryan, *The Memoirs of William Jennings Bryan*, Philadelphia 1925; W.C. Williams, *William Jennings Bryan*, New York 1936.

⁶⁵ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 190–191; G.H. Stuart, *The Department...*, s. 228.

⁶⁶ W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 121–122.

Prezydent pozwolił Bryanowi angażować się w pewne sprawy, takie jak: polityka wobec Karaibów, działanie na rzecz traktatów arbitrażowych, ale nie zezwalał mu na inicjowanie czegokolwiek. Bryan akceptował to swoje miejsce w administracji Wilsona, uważając za honor sprawowanie tej funkcji. Wilson nie był przekonany o jego specjalnych kwalifikacjach na ten urząd, był ponadto sam pełen rezerwy wobec świata dyplomatycznego i Departamentu Stanu, preferując posługiwanie się osobami spoza tej instytucji. Tam gdzie Bryan podjął starania, miał sukcesy. Na pozytywną ocenę zasługują jego działania na rzecz zawarcia około 30 traktatów arbitrażowych.

W innych sprawach, szczególnie dotyczących Ameryki Łacińskiej, prezydent Wilson przejmował osobistą kontrolę nad biegiem wydarzeń. Porzucił dolarową dyplomację Knoxa, ale odmówił zaakceptowania prezydenta Victoriano Huerty w Meksyku z racji niekonstytucyjnego sposobu przejścia władzy w lutym 1913 roku z rąk poprzednika Francisco I. Madero, do którego śmierci się przyczynił. Była to swego rodzaju nowa forma interwencji w sprawy regionu i początek formowania polityki nieuznawania (*non-recognition policy*). Ambasadorem w Meksyku był wówczas Henry Lane Wilson. On rekomendował uznanie Huerty, biorąc przykład z Wielkiej Brytanii, która zaakceptowała ten rząd, jednak Wilson nie przyjął tej sugestii. Prezydent angażował się w te kwestie, ingerując nawet militarnie w ten konflikt. W roku 1916 ambasador Wilson zrezygnował i od lutego 1917 roku nowym ambasadorem był Henry P. Fletcher⁶⁷.

Zarówno w sprawie meksykańskiej, jak i w sprawie łagodzenia konfliktów z Japonią, wywołanych regulacjami w stanie Kalifornia, ograniczającymi prawo własności dla cudzoziemców, prezydent kierował się własną opinią, nie konsultując się z Departamentem Stanu. Porozumiewał się co najwyżej ze swoim zaufanym doradcą i przyjacielem, pułkownikiem Edwardem M. Housem⁶⁸. Ten w kilku kwestiach promował wobec prezydenta idee, z którymi nie godził się szef Departamentu Stanu. Był na przykład zwolennikiem formowania *League of American States*, nie mając w tym wielkiego poparcia ze strony Bryana⁶⁹. Ta sytuacja frustrowała ludzi w departamencie. J.B. Moore zrezygnował już w roku 1914, nie akceptując polityki w sprawach Huerty. Nastąpiły też inne rezygnacje. Prezydent mianował nowych, bardziej skłonnych podążać za jego koncepcjami, polityków na kierownicze stanowiska w departamencie. 27 marca 1914 roku powołał nowego *Counselor of the Department of State*, a został nim Robert Lansing, doświadczony prawnik w sprawach międzynarodowych, zaangażowany w wiele kwestii istotnych dla departamentu⁷⁰. Powołano też nowego trzeciego sekretarza Williama Philipsa.

W początkowym okresie wojny z inicjatywy kongresmena Henry'ego De La Warr Flooda z Wirginii uchwalono *Stone-Flood Act of February 5th, 1915*, ustawiający nowe zasady mianowań w służbie dyplomatycznej i konsularnej⁷¹. Od lat osiemdziesiątych XVIII wieku obowiązywała zasada, że amerykańscy dyplomaci i konsulowie byli mianowani przez prezydenta na konkretną placówkę w odróżnieniu od wojskowych, którzy otrzymywali określoną rangę, a potem kierowano ich tam, gdzie byli potrzebni. W tych sprawach od dawna sugerowano niezbędne zmiany. Wojna wywołała konieczność więk-

⁶⁷ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 196.

⁶⁸ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 28 i nn.

⁶⁹ Ch. Seymour, *The Intimate Papers of Colonel Mouse*, Boston 1926.

⁷⁰ Patrz: *The War Memoirs of Robert Lansing*, New York 1935.

⁷¹ *Act of February 5, 1915* – 38 Stat. 805.

szej mobilności i dostosowywania się do potrzeb, a prezydent oczekiwał reformy. Ustawa wprowadziła regułę, w której nominacje stanowiły o osiągnięciu przez danego dyplomata lub konsula określonej rangi, stanowiska sekretarza ambasady lub poselstwa albo konsula generalnego czy konsula, ale nie było to powiązane z konkretną placówką. W istniejących do tej pory regulacjach każdy awans związany był z przeniesieniem i wywoływał potrzebę przesłuchań senackich. Nowe zasady ułatwiały przenoszenie członków korpusu dyplomatycznego i konsularnego w zależności od potrzeb, wprowadzono też zasadę obejmującą już wcześniej konsulów, ustalającą, że dyplomaci nie mogą prowadzić biznesu⁷², a także ważną regułę, że zawodowi dyplomaci (*Career officers*) zajmować będą określone pozycje poniżej rangi posła i ambasadora. Wypracowano także nowy system rang dyplomatycznych i konsularnych. Było to pięć klas dla sekretarzy dyplomatycznych z pensjami od 1200 do 3000 \$ rocznie, pięć klas dla konsulów generalnych z pensją od 4500 do 12 000 \$ i dziewięć dla konsulów z pensjami od 2000 do 8000 \$. Dopuszczono sytuacje, w której powołani do Departamentu Stanu z placówki mogli zachować swoją rangę i pensję. Takie ich ulokowanie miało trwać tylko trzy lata, o ile nie było potrzeby przedłużenia tego okresu.

Wybuch wojny w sierpniu 1914 roku zastał za granicą 41 szefów misji, 61 sekretarzy i 19 tłumaczy. Nie zmieniło to początkowo stylu działania Bryana, który wiele przebywał poza departamentem, zostawiając sprawy bieżące w rękach Lansinga. Zmieniło się jednak zachowanie prezydenta, który sam przejął sprawy zagraniczne, negocjacje, inicjatywy pokojowe itd. Prezydent zdecydował się m.in. wysłać pułkownika Edwarda H. House'a do Europy jako swego specjalnego emisariusza, pomijając Bryana. Różnice zdań między prezydentem a sekretarzem narastały. Dotyczyło to między innymi stosunku do pierwszych przedsięwzięć brytyjskich, w tym blokady i zajmowania amerykańskich okrętów, czego nie akceptował Bryan. Ten także był przeciwny korzystaniu przez Amerykanów ze statków stron walczących, ale prezydent nie zaakceptował tak radykalnych ograniczeń. Zatopienie statku „Lusitania” i śmierć 124 Amerykanów wywołała debatę na temat reakcji USA. Bryan protestował przeciwko ostrości noty Wilsona, którą ten sam przygotował. Bryan domagał się złagodzenia noty, nie chcąc, aby to wydarzenie uwikłało USA w wojnę. Lansing, zastępując w praktyce Bryana, był rzecznikiem wywierania presji na Wielką Brytanię, aby respektowała prawa USA na morzach. Był w tym powstrzymywany przez probrytyjskiego ambasadora USA – Page'a i ugodowego pułkownika House'a. Postawa prezydenta w sprawie Lusitanii nie była akceptowana przez Bryana i ten domagał się zmiany reakcji prezydenta na krok Niemiec i protestu także wobec praktyk brytyjskich.

Sekretarz Stanu był człowiekiem wielkiej wiary w te ideały i wobec odrzucenia jego koncepcji polityki zrezygnował z funkcji 9 czerwca 1915 roku. O swojej decyzji informował prezydenta z komentarzem, że nigdy nie dane mu było być Sekretarzem

⁷² 38 Stat. 805 *An Act for the improvement of the foreign service* – to pierwsza ustawa używająca terminu *foreign service*; Tekst patrz też: T.H. Lay, *The Foreign Service...*, Appendix D, gdzie także poprawka do *Act of Feb. 5, 1915* zawarte w *Act of June 4, 1921* (41 Stat. 740) s. 403–406; R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 197; R.H. Werking, *The Masters Architects...*, s. 248; E.L. Harris, *Milestones of Progress in the Foreign Service*, AFSJ, Feb., 1931, vol. VIII, No. 2; The Honorable J. B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, AFSJ, Jan. 1947, vol. 24, No. 1; G.V. Allen, *A Half Century in Perspective*, FSJ, March 1969; W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 130; T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 29–31; the Honorable J.B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, s. 17.

Stanu, kim właściwie był pułkownik House, oraz że nigdy nie miał pełnego zaufania prezydenta⁷³. Upublicznił przyczyny swej rezygnacji, tj. kwestię sporu co do polityki wobec Niemiec, świadomy, że to rujnuje jego reputację. Zaatakowały go media, a także kierownictwo Partii Demokratycznej za to, że nie stał przy prezydencie. Był kolejnym, który przekonał się, że w sporze z prezydentem sekretarz jest przegrany. Wilson – choć w łagodniejszej, formie niż np. robił to ze swym Sekretarzem Stanu prezydent Polk – ograniczył jego władzę, sprowadzając ją do poziomu wysokiej rangi urzędnika.

Warto dodać, że wojna wywołała znaczną zmianę w działalności Departamentu Stanu. Musiał się on między innymi zaangażować w działania na rzecz obywateli USA, których wojna postawiła czasem w bardzo trudnej, czy nawet niebezpiecznej sytuacji. Olbrzymi napływ listów zagrożonych obywateli w krótkim czasie spowodował, że *Consular Bureau* musiało zatrudnić dodatkowo 9 osób do czasem dramatycznej w treści korespondencji i podejmować szybkie działania. Dalszy rozwój wydarzeń, takich jak choćby wprowadzenie embarga, zerwanie stosunków dyplomatycznych z Niemcami, Austro-Węgrami i Turcją, a wreszcie udział w wojnie, spowodował pojawienie się nowych spraw dotyczących nie tylko kwestii humanitarnych, ale i biznesowych, w tym przepływu kapitału⁷⁴. To doświadczenie wojenne zmusiło do wypracowania zasad współdziałania służby dyplomatycznej i konsularnej, tworząc atmosferę sprzyjającą koncepcjom ich połączenia.

Robert Lansing (dodajmy zięć dawnego Sekretarza Stanu Johna W. Fostera) został powołany na stanowisko sekretarza *ad interim* w dniu rezygnacji Bryana, gdyż inny kandydat na to stanowisko ambasador Page był zbyt probrytyjski, a pułkownik House – słabego zdrowia. Sekretarzem stanu został Lansing 24 czerwca 1915 roku, a na jego miejsce *Counselor* (radcy) powołano Franka L. Polka. Choć Lansing był szanowany i dobrze przygotowany, to nadal dla wielu w USA i obcych ambasadorów prezydent oraz pułkownik House pozostawali adresatami najważniejszych listów, a także starań o bezpośredni kontakt. On nawet w większym stopniu niż jego poprzednik został sprowadzony do roli wysokiej rangi urzędnika departamentu. Mianowano go na to stanowisko, mimo pierwotnego wahania prezydenta dzięki poparciu House'a, który widział w nim sprawnego wykonawcę, a nie twórcę idei, co odpowiadało Wilsonowi. Lansing był doskonałym prawnikiem międzynarodowym i sądził, że to zdecydowało o jego powołaniu, choć prezydent już na początku poinformował go, że będzie głównie urzędnikiem ds. prawnych. Warto dodać, mając na względzie także doświadczenie innych administracji, że sytuacja, w której prezydent musi być w wielu momentach własnym Sekretarzem Stanu, to nic dziwnego, a nawet odpowiada to oczekiwaniom obywateli. Lansing był wybitnym prawnikiem, ale nie wybitną osobowością i wiedział, że sprawy ważne będą w rękach prezydenta i House'a. Najbardziej zaufanym współpracownikiem Lansinga był Lester H. Woosley – *Law Adviser to the Secretary*. Duże wpływy mieli asystenci William Philips i Breckinridge Long. Wówczas rewolucja meksykańska spowodowała potrzebę skoncentrowania się na tym kraju i powołano 28 lipca 1915 roku Wydział Spraw Meksykańskich (*Division of Mexican Affairs*), który istniał do roku 1937, kiedy

⁷³ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 99.

⁷⁴ Consul D.D. Shepard, *Welfare Work of the Department of State During the World War*, ACB, April 1920, vol. 2, No. 2, s. 4–6.

to wchłonięty został przez nowo powstały Wydział Republiki Amerykańskich (*Division of American Republics*)⁷⁵.

Lansing miał wyraziste poglądy o konieczności pokonania Niemiec⁷⁶. Irytowało go naruszanie praw państw neutralnych na morzach, a szczególnie wypadki ataków na statki amerykańskie. W kontaktach z ambasadorem Cesarstwa Niemieckiego, hrabią Bernsdorffem, stwierdzał wprost, że jeżeli Niemcy tego nie zaprzestaną (po zatopieniu statku „Arabic”), to może to oznaczać wojnę. Prezydent, popierany nawet przez współpracowników Lansinga, łagodził przygotowywane przezeń, radykalne w treściach, projekty not. Lansing nie zawsze rozumiał idee prezydenta, nie konsultował się z nim, ale ten mu ufał w sprawach prawa międzynarodowego i kwestiach technicznych.

Ciekawy epizod zdarzył się przed wyborami prezydenckimi w roku 1916. Wilson, licząc się z porażką, skierował do Lansinga list z propozycją, aby ten po przegranej Wilsona zrezygnował, co pozwoliłoby prezydentowi na mianowanie Sekretarzem Stanu Charlesa Evansa Hughesa. Ponadto wtedy prezydent i wiceprezydent zrezygnowaliby, a ten zostałby do końca kadencji prezydentem, mając większą możliwość działania niż przegrany prezydent (konstrukcja dość radykalna, i to wymyślona przez prezydenta profesora, znawcę amerykańskiego systemu politycznego!)⁷⁷. Zwycięstwo Wilsona w wyborach uczyniło to bezprzedmiotowym.

Po wyborczym zwycięstwie Wilson wystąpił w grudniu 1916 roku z apelem do walczących stron o zdefiniowanie warunków pokojowych, znów ku niezadowoleniu Lansinga. Po deklaracji Niemiec o rozpoczęciu nieograniczonej wojny morskiej od 1 lutego 1917 roku, Lansing był rzecznikiem zerwania stosunków dyplomatycznych, co po wahaniach Wilsona nastąpiło. Departament przystosowywał się do nowej sytuacji – działania w czasie ograniczeń wojennych. Jeszcze w połowie roku 1916 powstało Tajne Biuro Wywiadu (*Secret Intelligence Bureau*), a w maju 1917 roku na podstawie wcześniejszych struktur stworzono Wydział Wywiadu Zagranicznego (*Division of Foreign Intelligence*)⁷⁸. W końcu 1916 roku William Philips został asystentem Sekretarza Stanu, a jego stanowisko *Third Assistant of the Secretary* objął Breckinridge Long, prawnik z St. Louis, potem znany dyplomata. Wojna zwiększyła obciążenie Departamentu Stanu, co potwierdzały wypowiedzi *Chief Clerk* Bena G. Davisa czy dyrektora służby konsularnej Wilbura J. Carra. Mając to na względzie, przydzielono departamentowi od 1 stycznia 1918 roku dodatkowe pomieszczenia w *National Savings and Trust Building* w *The Southern Building* przy 1653 Pennsylvania Avenue i 1423 New York Avenue. Te zwiększone zadania to opieka nad obywatelami, których trzeba było sprowadzić do kraju, odwiedzać ich w więzieniach, obozach. W roku 1914 roku pracowało w Departamencie Stanu 208 pracowników, a w 1918 – aż 440. Zaostrzono zasady dostępu do budynku oraz zwiększono kontrolę obiegu dokumentów. Całość kontaktów ze światem odbywała się za pośrednictwem wypowiedzi oficjeli departamentu na konferencjach organizowanych przez Wydział Informacji (*Division of Information*), a po przystąpieniu USA do wojny – przez

⁷⁵ G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 240.

⁷⁶ Pisze o jego wypowiedziach na posiedzeniu gabinetu Josephus Daniels, sekretarz marynarki. Patrz: J. Daniels, *The Wilson Era – Tears of Peace, 1910–1917*, Chapel Hill, 1944, s. 438–439.

⁷⁷ Patrz *The War Memoirs of Robert Lansing*, s. 165.

⁷⁸ T. Dennett (*Historical Adviser, DoS*), *Office of the Historical Adviser*, AFSJ, Sep. 1929, vol. VI, No. 9.

Komitet Informacji Publicznej (*Committee of Public Information*) z Georgem Creelem na czele. Zapewniano w nich udział przedstawicieli lub samych Sekretarzy Stanu, Wojny i Marynarki. Tenże komitet koncentrował działania na kontaktowaniu się z mediami i zbierał informacje w świecie telegraficznie i przez swoich wysłanników. Do tego celu powołał w roku 1918 *Foreign Section*, pracującą pod kierownictwem Arthura Woodsa, a potem Willa Irwina.

Wojna wywarła olbrzymi wpływ na funkcjonowanie służby dyplomatycznej i konsularnej. Pojawiła się konieczność posiadania nowych kwalifikacji i potrzeba rozwiązywania nowych problemów. Wojna zwiększyła także potrzebę wzrostu zatrudnienia na placówkach. Więcej osób starało się o pracę, więcej przystępowało do egzaminów i więcej je zdawało przy zachowaniu poprzednich kryteriów. Ustawa budżetowa z lipca 1916 roku na rok 1917 (*Act of July 1, 1916*)⁷⁹ ustanowiła rangę radcy ambasady i poselstwa, ulokowaną wprost poniżej ambasadora oraz posła i otwartą dla tych, którzy mieli rangę dyplomatyczną I klasy. Lansing zapewnił sobie u prezydenta prawo do mianowania, ale raczej niższego personelu do placówek. Korzystano przy tym także, szczególnie w wypadku szefów (tu przy opinii Senatu), z politycznych nominacji⁸⁰.

Projekty prezydenta Wilsona dotyczące nowego ładu, zsumowane w 14 punktach, ze stycznia 1918 roku powstawały poza departamentem głównie w Nowym Jorku, gdzie ulokowano *The Inquiry (Peace Inquiry Bureau)*, zespół analityków pracujący nad koncepcjami ukształtowania porządku powojennego⁸¹. Osłabiało to prestiż departamentu, który zresztą nie był przygotowany do roli planisty. Wojna i nowe zadania departamentu wywołały większą skłonność decydentów do sięgania poza procedurami do ludzi, z którymi chciano pracować lub którzy otrzymywali to jako nagrodę za przysługi polityczne. Już za czasów sekretarza Jenningsa Bryana nastąpiły liczne nominacje polityczne. Nie zmienił tego i jego następca, niemający w sprawach ważnych stanowisk posłuchu u prezydenta Wilsona. Osłabiało to jakość pracy. Szczególnie groźne dla pozycji departamentu było to, że powstał swego rodzaju nieformalny „Mały Departament” (*Peace Inquiry Bureau*), odpowiedzialny za planowanie ładu powojennego, kierowany przez pułkownika House’a. Przewodniczył tym pracom dr Sidney Mezes, zięć pułkownika House’a. Miejsce zaoferowało *American Geographical Society* w New Yorku, gdzie szefem był dr Isaiah Bowman⁸². Do prac zostali włączeni wybitni analitycy, badacze, dziennikarze: Charles H. Haskins, J.T. Shotwell, Charles Seymour, Stanley Hornbeck, a sekretarzem był Walter Lippmann.

Początkowo Lansing akceptował wyłączenie z zakresu jego działań kwestii przygotowań do konferencji pokojowej. Miał jednak irytujące go poczucie wykluczenia z tak ważnej sfery, naturalnie przynależnej do działu administracji odpowiedzialnego za dyplomację. Podobne odczucia oddalania od ważnych spraw mieli także inni sekretarze, w tym szczególnie Sekretarz Wojny. Nawet przed samym wyjazdem do Paryża w grud-

⁷⁹ 39 Stat. 252.

⁸⁰ W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 137–138.

⁸¹ 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, pod redakcją Ireny Stawowy-Kawka i Wojciecha Rojka, Kraków 2003, s. 159–176; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 101; R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 60–62.

⁸² R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 199.

niu 1918 roku Wilson nie poinformował Lansinga o planach dotyczących powstania organizacji międzynarodowej. Zresztą jego słynne 14 punktów z 8 stycznia 1918 roku powstało wyłącznie ze współdziałania z *The Inquiry*, a nie Departamentem Stanu. Także formowanie komisji na konferencję pokojową nie przebiegało jesienią 1918 roku po myśli Lansinga. Po pierwsze, sam prezydent zdecydował się przewodniczyć delegacji USA. Dodajmy, że są opinie, iż prezydent wcale nie myślał zabierać tam Lansinga i tylko fakt, że mieli tam być inni ministrowie spraw zagranicznych, zdecydował o jego udziale. Po drugie, formowanie zespołu delegacji przebiegało wśród utarczek, gdy Lansing walczył o udział pracowników Departamentu Stanu. Sekretarz Stanu otrzymał prawo powołania ekspertów, ale również w składzie delegacji dominowali ludzie z *The Inquiry*. Tylko Joseph Grew⁸³ i siedem osób z sekretariatu delegacji pochodziło z Departamentu Stanu. Byli to: Leland Harrison, P.H. Patchin, William McNeir, Sydney Y. Smith, Charles B. Walsh, J.K. Huddle i R.B. Macatee⁸⁴. Sam Lansing, jako jedyny prawnik w Komitecie Dziesięciu próbował odegrać rolę w przygotowaniu projektu traktatu, ale został od tego powstrzymany. Także z przygotowywania projektu statutu Ligi Narodów Lansing został wyłączony, a zajmowali się tym House, David Hunter Miller i sam prezydent⁸⁵. Gdy w lutym 1919 roku Wilson wrócił do USA, Lansing został tylko tytułarnym szefem delegacji amerykańskiej, a prezydent zadbał o to, aby był nim pułkownik House. Lansing oceniał wiele spraw inaczej niż prezydent. Konflikt między nimi narastał i już w czasie konferencji pojawiła się groźba rezygnacji Lansinga. Po powrocie do kraju plotki na temat nielojalności Lansinga w odniesieniu do oceny traktatu zwiększyły dystans tych polityków.

Pewną samodzielną aktywność mógł Lansing prowadzić w sprawach drugorzędnych, w tym dotyczących Japonii. W roku 1917 dane mu było podpisać układ *The Ishii-Lansing Agreement*, gdzie USA uznały sprawowanie przez Japonię kontroli nad Mandżurią, uzyskując swobodę działania w zakresie handlu w Chinach.

Na początku roku 1919 Lansing upoważnił Williama Christiana Bullitta, *attaché* przy delegacji amerykańskiej na konferencji pokojowej w Paryżu do odwiedzenia Rosji Radzieckiej i przeanalizowania sytuacji w tym kraju⁸⁶. Jednak jego konkluzje o możliwości współdziałania nie zostały zaakceptowane przez Lansinga i inne delegacje, a szczególnie brytyjską.

Poirytowany wyłączeniem departamentu ze spraw związanych z konferencją pokojową Lansing – w czasie bardzo poważnej choroby prezydenta od października 1919 roku, wykluczającej go z wszelkiej aktywności – porozumiewając się z członkami Kongresu, podjął działania prowadzące do przejścia faktycznego kierowania państwem na przełomie roku 1919 i 1920⁸⁷. Prezydent uznał potem te posunięcia za niekonstytucyjne i wielce nielojalne, dotyczące człowieka przykutego chorobą do łóżka, i jednoznacz-

⁸³ O wielkiej i wieloletniej karierze Josepha, C. Grewa patrz: W.H. Heinrichs, *American Ambassador; Joseph C. Grew and the development of the United States diplomatic tradition*, Oxford Univ. Press, New York 1986.

⁸⁴ G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 248.

⁸⁵ R. Lansing, *The Peace Negotiations*, New York 1921, s. 200.

⁸⁶ Szerzej o tym patrz: A. Mania, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Związku Radzieckiego w latach 1933–1941*, Warszawa 1987, s. 32.

⁸⁷ T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State*, s. 34; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 129–130.

nie zwrócił się do Lansinga na początku lutego 1920 roku o złożenie rezygnacji, nie chcąc go zdymisjonować. Wilson upublicznił dokumentację związaną z tą sprawą, ale w tym wypadku media stanęły po stronie Lansinga, uważając go za męczennika. Media nie zaakceptowały bowiem ostrego potraktowania sekretarza. Są dane pozwalające twierdzić, że Wilson – wobec oporu opinii publicznej – zaczął rozumieć, że zbyt ostro postąpił wobec człowieka, który był jego partnerem w największych osiągnięciach, jak choćby w Paryżu. Lansing jednak złożył rezygnację 13 lutego 1920 roku. Przyjęcie tej rezygnacji w tym momencie było motywowane nie tylko powyższą sprawą, ale i irytacją prezydenta, wywołaną przez ostrą reakcję Lansinga na konflikt z Meksykiem, co powodowało zagrożenie wybuchem wojny z tym krajem. Lansing oczywiście już wcześniej chciał zrezygnować, mając dość traktowania go jak chłopca – stale napominanego lub niezauważanego. Żle znosił sytuację, w której miał być tylko figurantem. Irytowało go to, że prezydent postępował jak tyran (tak sądził Lansing), domagając się akceptowania nawet tego, co i jak się myśli, a tych, którzy mieli inne zdanie, uważał za zdrajców.

W czasie kierowania departamentem przez Lansinga wzrosła liczba pracujących w centrali do 350 osób zatrudnionych na stałe i 400 na czas określony. Wzrastała liczba pracowników, a wewnętrzna struktura ulegała zmianom. Wobec napływu emigrantów utworzono *Visa Office* 13 sierpnia 1918 roku w ramach *Division of Passport Control*, a od 21 listopada 1919 roku *Visa Office* stało się niezależne. Pojawiły się też kobiety na samodzielnych stanowiskach niższego szczebla kierowniczego. Margaret M. Hanna została *Chief of the Correspondence Bureau* dla nadzorowania wysyłanej korespondencji. Jej asystentką była Ruth B. Shipley, która potem została szefową *The Passport Division*⁸⁸. Z kolei Anna A. O'Neill pracowała na stanowisku *law clerk*, Natalia Summers na samodzielnym stanowisku w *Division of Near Eastern Affairs*, a Nina G. Romeyn w *Division of Latin American Affairs*.

Tuż po wojnie dokonały się liczne zmiany w kompetencjach instytucji federalnych i ich strukturze. 12 maja 1919 roku, gdy prezydencki *executive order* zdecydował o przeniesieniu od 1 lipca 1919 roku uprawnień i obowiązków z *The War Trade Board* na *Department of State*⁸⁹. Zmiana mapy politycznej świata wywołała potrzebę stworzenia nowych struktur i podejmowania działań wynikających z zaistniałej sytuacji. Jednym z tych działań było uznanie Rzeczypospolitej Polskiej 22 stycznia 1919 roku. Doszło także do reorganizacji struktury dla lepszego zajmowania się sprawami regionów, w których dokonały się najważniejsze zmiany polityczne i terytorialne.

Wojna pomogła także dyplomatom i konsulom w wykształceniu poczucia własnej wartości oraz zdefiniowaniu oczekiwań. Konsulowie, do tej pory niecieszący się prestiżem, domagali się dołączenia do jednolitej służby dyplomatycznej, gdyż potwierdzili zdolność działania w szerokim spektrum zadań i wzrósł prestiż ich służby. W dniu 15 marca 1919 roku wyszedł pierwszy numer „American Consular Bulletin”, wydawanego jako miesięcznik przez *The American Consular Association*⁹⁰. Już od pierwszego numeru widzimy tam publiczną debatę na temat warunków pracy tej służby i śledzenie dyskusji nad ustawowymi regulacjami jej dotyczącymi. Jest tam także przegląd proble-

⁸⁸ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 202.

⁸⁹ ACB, July 1919, vol. 1, No. 5, s. 3.

⁹⁰ ACB vol. 1, No. 1, March 15, 1919 informuje się, że prezydentem stowarzyszenia jest Charles C. Eberhardt.

mów pojawiających się podczas wykonywania funkcji, np. w zakresie wydawania paszportów. Artykuły tam publikowane walczyły ze złą opinią o pracy konsulów i wskazują źródło słabości tej kadry, którym są polityczne chybione nominacje ludzi nieprzygotowanych. Były poseł w Danii – Marice Francis Egan – w swym artykule przypominał o dawnym, ale szczęśliwie już zanikającym, złym wizerunku konsula, co syntetycznie, a może żartobliwie, oddaje ten cytat mówiący o tym, jak pisano o jakimś konsulu: „He is such an agreeable man when he is not drunk”⁹¹. Z kolei dyplomaci cieszący się prestiżem domagali się wynagrodzenia i przyszłych nominacji zgodnych z ich statusem. Akceptowali plany konsulów tworzenia wspólnej służby, choć chyba głównie z nadziejami na wzrost ich wynagrodzeń do poziomu konsulów⁹².

Niebagatelne znaczenie dla zmiany stosunku Amerykanów do obu służb miał także zwiększony kontakt obywateli USA ze światem zewnętrznym, kiedy to niejednokrotnie mogli się przekonać o przydatności tej służby i jej kompetencjach. W rezultacie – mimo nastrojów izolacjonistycznych – kolejni prezydenci z sympatią odnosili się do działań Kongresu oraz samego środowiska służby zagranicznej w Departamencie Stanu, zmierzających do nadania ustawowej formy proponowanym zmianom. Podstawowy argument na rzecz reformy dotyczył przejmowania nowych obowiązków przez departament, wynikających z następstw wojny, w tym olbrzymich roszczeń finansowych. Właśnie *Consular Bureau* musiało się zajmować sprawami tychże roszczeń międzynarodowych, polityką taryfową, promocją handlu, budowaniem sieci konsularnej w nowych państwach i radzić sobie z brakami kadrowymi spowodowanymi odejściem wielu do działalności biznesowej oraz małym, odstręczającym wielu od pracy, wynagrodzeniem. Niezłomny w walce o jakość służby konsularnej, Carr działał na rzecz zrjonalizowania systemu naboru do służby konsularnej w trybie egzaminu. Chciał, aby pracowały tam osoby z dużą wiedzą i odpowiednimi predyspozycjami. Przyczynił się do ustanowienia reguł egzaminu ustnego. Miał trwać pół godziny, a ocena w skali od 0 do 100 przyznawana była odrębnie w każdej z grup problemowych. Były to następujące kategorie⁹³:

- 1) *Character disposition*:
 - a) Character (Moral Excellence, Strength or Weakness, Courage, Forcefulness, Seriousness, Maturity)
 - b) Disposition (Amiability)
- 2) *Personality*:
 - a) Address (Bearing, Charm, Attention)
 - b) Manners (Social Conduct)
 - c) Health
 - d) Personal Appearance
- 3) *Character disposition*:
 - a) Readiness

⁹¹ Zob. [w:] ACB, Oct. 1919, vol. 1, No. 8, s. 4, artykuł Egana pt. *Why we must reform our diplomatic service*.

⁹² R.D. Schulzinger, Robert D., *The Making...*, s. 59; ACB, Nov. 1919, vol. 1, No. 9, s. 4. Tu fragmenty wypowiedzi kongresmena Johna Jacoba Rogersa w Izbie z 19 listopada 1919 roku, wskazujące na podniesienie jakości pracy służby konsularnej i dyplomatycznej. Domaga się on wyższych płac, aby przyciągnąć do służby najzdolniejszych.

⁹³ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 105–106.

- b) Judgment
- c) Discretion
- d) Resourcefulness
- e) Command of English
- f) Accuracy of Information
- 4) *Experience and Business Capacity*:
 - a) Experience
 - b) Business Capacity

Już ta lista uświadamia, jak trudno było w półgodzinnej rozmowie ocenić kwalifikacje kandydata. Nie można tych kryteriów nazwać obiektywnymi. Było w nich zawarte przekonanie twórców systemu egzaminacyjnego o wartości dla służby konsularnej określonych cech osobowościowych. W to zawsze najbardziej wierzył Carr.

Po rezygnacji Lansinga p.o. Sekretarza Stanu został Frank Lyon Polk, pracujący w Departamencie Stanu jako *Counselor* od 30 sierpnia 1915 roku (od *Act of March 1, 1919* jego tytuł brzmiał *Undersecretary of State*)⁹⁴. Ku zaskoczeniu wszystkich sekretarzem został **Bainbridge Colby**. Nie wiadomo, dlaczego Wilson tak zdecydował. Są tacy, którzy nie bez złośliwości twierdzą, że obdarzył go tą funkcją dlatego, iż ładnie pisał, a Wilson po chorobie utracił tę umiejętność i potrzebował pomocy. Colby był prawnikiem, dobrym mówcą, choć bez doświadczeń na arenie międzynarodowej. Obowiązki stanowiska nie przebiegały bez kłopotów wobec pewnej opieszałości Senatu. Ta zmiana wywołała także odejście ze stanowiska *Undersecretary of State* Franka L. Polka i zastąpienie go przez Normana H. Davisa⁹⁵. Pierwszym sekretarzem został William Philips, zawodowy dyplomata, a drugim sekretarzem był nadal niezmiennie Alvey A. Adee. Wtedy także powstał Wydział Politycznej i Ekonomicznej Informacji (*Division of Political and Economic Information*) w celu koordynowania polityki informacyjnej.

Colby przez rok sprawowania urzędu realizował swe zadania podczas choroby prezydenta. Jedynym elementem, z którego jest znany, była jego nota do włoskiego ambasadora Camilo Romano Avezzano z 10 sierpnia 1920 roku w związku z radziecką inwazją na Polskę⁹⁶. Stała się ona podstawą wprowadzenia polityki nieuznawania państwa radzieckiego z racji niekonstytucyjnego powstania władzy na terenie Rosji, co trwać będzie do listopada 1933 roku. Colby działał także na rzecz wyprowadzenia Japonii z Sachalinu, porozumienia z Meksykiem na rzecz zagwarantowania praw mandatowych dla USA. Ogłosił także nową interpretację doktryny Monroe. Colby angażował się na rzecz obrony idei Ligi Narodów.

Wilson liczył, że Colby zostanie przewodniczącym konwencji partii demokratycznej i proponuje kandydaturę Wilsona na prezydenta po raz trzeci. Demokraci nie zdecydowali się na taki krok.

Colby, choć nie dokonał wielkich rzeczy, to wypowiedział kilka ważnych uwag na temat zmiany warunków, w jakich wypadło Stanom Zjednoczonym prowadzić politykę zagraniczną, i nowych zadań służby dyplomatycznej. 27 listopada 1920 roku Colby napisał list do Sekretarza Skarbu w sprawie budżetu Departamentu Stanu na rok fiskalny

⁹⁴ C.W. Strom, *The Office of Counselor of the Department of State*, AFSJ, Dec. 1947, vol. 24, No. 12.

⁹⁵ *Secretarial Personnel in the Department*, ACB, Aug. 1920, vol. 2, No. 6, s. 2–3.

⁹⁶ A. Mania, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Związku Radzieckiego w latach 1933–1941*, s. 35.

kończący się 30 czerwca 1922 roku⁹⁷. Wskazywał tam na olbrzymi wzrost produkcji gospodarki amerykańskiej, na potrzebę walki o nowe rynki zbytu i zakupu oraz na konieczność przeciwstawienia się konkurencji innych państw. USA z dawnej roli dłużnika stały się mocarstwem i wierzycielem. Do realizacji tych celów trzeba było sprawnej służby zagranicznej, a warunek podniesienia jej jakości stanowiło przeznaczenie dla niej większych sum z budżetu, gdyż z powodu niskich pensji wielu jej pracowników odeszło do prywatnego biznesu. Ameryka potrzebowała dyplomatów i konsulów najwyższej jakości. Ten głos został przez Kongres wysłuchany, przyczyniając się do tworzenia przychylniej atmosfery dla działań na rzecz profesjonalizacji służby zagranicznej USA.

* * *

Okres progresywizmu i wojny z punktu widzenia Departamentu Stanu oraz jego służb to czas wielkich reform. USA weszły do polityki światowej i bardzo szybko zyskały prestiż, definiując swoje cele jako państwo, które ma do zaoferowania światu nowy ład. Takie aspiracje polityczne wymagały narzędzi. Cała struktura władzy federalnej ulegała przekształceniu, wzmocnieniu. Dla Departamentu Stanu ważne było przekształcenie swej struktury w celu sprostania zwiększonym zadaniom. Stworzenie jednostek opartych na podziale geograficznym odzwierciedliło zamysł objęcia działaniem prawie całego świata. Służby konsularna i dyplomatyczna w dobrze pojmowanym interesie własnych środowisk chciały poprawy jakości swojej pracy..., czasem i płacy. Były przekonane, że powinno się wobec nich stosować reguły właściwe profesjonalistom. Należało więc powoływać do tych służb w sposób wolny od presji politycznej, od „systemu łupów”, oprzeć reguły awansu na zasługach i kompetencjach zawodowych. Takie postulaty zgłaszały liczne grupy biznesmenów, działaczy politycznych i może nie tak liczni członkowie Kongresu. Zmieniła się atmosfera wokół służb. Mogły się one obronić przed ostrą krytyką czy lekceważeniem, podnosząc jakość swojej pracy. Wojna, choć to czas aktywności wojska i wielkiej daniny krwi, pokazała przydatność służb w sprawach politycznych i humanitarnych. Wiele w zakresie reformowania służb osiągnięto w czasie progresywizmu. Były to tak trwałe zmiany, że późniejsze odradzanie się izolacjonizmu czy neutralności nie przeszkodziło w dostosowywaniu Departamentu Stanu do służenia USA – światowemu mocarstwu gospodarczemu.

⁹⁷ *Vital Changes in Our Foreign Relations*, ACB, Dec. 1920, vol. 2, No. 10, s. 2–3.

DEPARTAMENT STANU I *FOREIGN SERVICE* W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Kandydat demokratów James M. Cox przegrał wybory prezydenckie w roku 1920 na rzecz republikanina Warrena Hardinga. Ten prezydent, a także jego następca Calvin Coolidge (objął urząd po śmierci Hardinga od 2 sierpnia 1923 roku) przez cztery lata mieli tego samego Sekretarza Stanu, którym był **Charles Evans Hughes** (sekretarz od 4 marca 1921 do 4 marca 1925 roku)¹. Prezydent Harding nie był silną osobowością i, jak sądzą niektórzy, bardziej lubił pokera oraz uczestniczenie w „drinking parties” niż zajmowanie się sprawami zagranicznymi, a więc akceptował wszystko, co wymyślał jego Sekretarz Stanu, a co w tym wypadku okazało się zbawcze dla sprawności funkcjonowania państwa. Hughes nie był pierwszym kandydatem, długo uwaga wszystkich skupiała się na Elihu Root. Potem skierowano ją na Hughesa. Ten nie miał doświadczenia dyplomatycznego, ale był doskonałym prawnikiem. Hughes nie planował być przy Hardingu pierwszym ministrem, jednak wobec pewnego odwrócenia się prezydenta od spraw zagranicznych Sekretarz Stanu zyskał dużą samodzielność. Był jednym z najbardziej niezależnych i samodzielnych szefów departamentu. Prezydent uznawał pełnię jego władzy nad sprawami zagranicznymi i nawet spotykając się z dziennikarzami, kierował ich do swego Sekretarza Stanu jako osoby kompetentnej². Sam Hughes mówił, że nie przedstawiał prezydentowi skomplikowanych spraw i nie pytał o to, co miało być zrobione. Doświadczeni senatorowie z Komisji Spraw Zagranicznych Senatu, jak William Edgar Borah, Ph. Ch. Knox i inni od razu przyjęli, że Hughes zamierza być niezależnym Sekretarzem Stanu, co zresztą zapowiedział w lutym 1921 roku prezydent elekt³. Harding, choć niezbyt rozeznany w sprawach międzynarodowych, już w okresie tworzenia platformy wyborczej republikanów w roku 1920 podnosił zalety służby zagranicznej, a szczególnie konsularnej, przypominając wkład rządów republikanów w zreformowanie tej służby⁴. Co szczególnie ważne to fakt, że w programie wyborczym na wybory w roku 1920 znalazło się wskazanie potrzeby zreformowania systemu mianowania i promocji w służbach zagranicznych.

¹ Ch.Ch. Hyde, *Charles Evans Hughes, American Secretaries of State*, S.F. Bemis (ed.), New York 1929, vol. X.

² A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 81–82.

³ G.H. Stuart, *The Department...*, s. 259; Ch.Ch. Hyde, *Charles Evans Hughes, American Secretaries of State*, vol. X; A. DeConde, *The American...*, s. 35.

⁴ *The Reform of Our Foreign Service*, ACB, Nov. 1920, vol. 2, No. 9, s. 2–3.

VI. 1. OKRES HUGHESA

Hughes był silną osobowością, co szczególnie się uwidoczniło w porównaniu z prezydentem. Podjął więc samodzielnie zdecydowaną walkę o nowe regulacje ważne dla departamentu oraz o fundusze. Był to już Kongres, gdzie dominować zaczęły głosy o potrzebie prowadzenia polityki izolacjonistycznej. Hughes okazał się skuteczny w staraniach o przychylność Kongresu. Za ważny cel swoich działań uznał zreformowanie podległych mu służb zagranicznych. Zdecydował się zatrudnić lub popierać nominacje doświadczonych urzędników oraz wykwalifikowanych dyplomatów, np. Henry'ego P. Fletchera na stanowisko *Undersecretary of State* i Freeda M. Dearinga, z 17-letnim doświadczeniem w Departamencie Stanu, na stanowisko pierwszego asystenta sekretarza⁵. Fletcher na tym stanowisku pozostał od marca 1921 do marca 1922 roku, kiedy to zastąpił go inny doświadczony dyplomata Williams Philips, a tego z kolei zmienił od kwietnia 1924 roku poseł ze Szwajcarii – Joseph C. Grew⁶. Na stanowisku drugiego asystenta sekretarza pozostał Alvey Adee, natomiast Wilbur J. Carr utrzymany został na stanowisku dyrektora służby konsularnej (*Director of the Consular Service*). Wiele innych nominacji było podobnie trafnych. Ważną zmianę stanowiło odwołanie po 40 latach ze stanowiska szefa Biura Dyplomatycznego (*Chief of Diplomatic Bureau*) Sydneya Y. Smitha (zastąpił go Worthington E. Stewart). Smith nadal pracował w Departamencie Stanu – łącznie przepracował 58 lat od roku 1881.

Utworzono nowe jednostki, w tym Wydział Publikacji (*Division of Publications*), odpowiedzialny za wydawanie serii *Foreign Relations of the United States*, z Gaillardem Huntem na czele. Powstał także Wydział ds. Politycznej i Ekonomicznej Informacji (*Division of Political and Economic Information*) z przekształcenia *Division of Political Information*. Wydział ten zlikwidowano w roku 1925, dzieląc na inne jednostki wobec wzrostu zadań informacyjnych.

Przekształceniu uległ także Wydział Informacji Obcej (*Division of Foreign Information*). Pierwotnie był to *Division of Foreign Intelligence*, a od 24 maja 1921 roku przekształcony został w Wydział Informacji Bieżącej (*Division of Current Information*), z nowymi zadaniami przygotowywania informacji dla mediów i Kongresu⁷. Rozszerzeniu uległ także zakres działań i zatrudnienie w *Division of Passport Control* przez utworzenie biur w San Francisco i Nowym Jorku. Kolejne przekształcenia zaowocowały powołaniem Urzędu Doradcy Historycznego (*The Office of Historical Adviser*)⁸. Biuro to stało się jakby kontynuatorem i następcą tych wszystkich osób i struktur, które zajmowały się kolekcjonowaniem i wydawaniem dokumentów historycznych Departamentu Stanu, a także wykorzystywaniem tych danych do polityki i argumentacji w sprawach

⁵ W.F. Ilchman, *Professional...*, s. 159.

⁶ H. Parafianowicz, *Departament Stanu i narodziny profesjonalnej służby zagranicznej USA*, „Przegląd Humanistyczny” 2004, Nr 6, s. 75.

⁷ D. Tyler (Historical Adviser, DoS), *Office of the Historical Adviser*, AFSJ, Sep. 1929, vol. VI, No. 9; R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 201–202. Tam informacja, że podjął wówczas pracę dyplomaty *I class* – Hugh Gibson, późniejszy poseł w Polsce.

⁸ Por. D. Tyler (Historical Adviser, DoS), *Office of the Historical...*

prowadzonych przez departament. Tu trzeba wymienić m.in. bibliotekę stworzoną przez Thomasa Jeffersona – *The Bureau of Indexes and Archives*.

Hughes sprowadził z placówek wielu dyplomatów do pełnienia funkcji w Departamencie Stanu na wysokich stanowiskach – od podsekretarza stanu po szefów wydziałów regionalnych. Z zasady ufał pracownikom, ale starannie studiował to, co podpisywał. Utrzymywał poprzez swych współpracowników dobrą współpracę z Kongresem, sam chętnie występował przed komisjami, gdy był o to proszony.

Mianował wielu dyplomatów, narażając się tym na zarzut, że ulega politycznej presji republikanów, od ośmiu lat oczekujących na stanowiska. Przyczynił się do mianowania ambasadora w Londynie – dziennikarza, pułkownika George’a B.M. Harleya, a w Paryżu – Myrona T. Herricka, przyjaciela Hardinga i wroga traktatu wersalskiego. Richarda Washburna Childa⁹, wydawcę „*Collier’s Weekly*” i doradcę prezydenta, wysłano do Rzymu. Były też nominacje niepolityczne dla zawodowych dyplomatów. Joseph C. Grew został posłem w Szwajcarii, a Hugh Gibson został pierwszym posłem w Polsce. Od początku urzędowania Hughesa dyskusje prowadzone w kierownictwie departamentu wskazywały na zainteresowanie kształceniem dyplomatów i konsulów. Nabór przyradkowych ludzi do służb nie spełniał oczekiwań profesjonalizacji kadr.

Był to okres, gdy Departament Stanu poszerzał zakres swego działania i reformował swe struktury, aby lepiej realizować zadania w zmienionej rzeczywistości. Już od 12 maja 1919 roku departament przejął uprawnienia i obowiązki Rady Handlu Wojennego (*The War Trade Board*)¹⁰. Także zmiana mapy świata wywołała potrzebę stworzenia nowych struktur i podjęcia decyzji o zasadach polityki wobec nowych państw. W styczniu 1919 roku USA uznały Polskę i od 16 kwietnia nawiązano stosunki dyplomatyczne na poziomie poselstw. Sprawy polskie załatwiano do tej pory w odpowiednich jednostkach, które zajmowały się państwami rozbiorowymi. Od roku 1909 był to *Division of Near Eastern Affairs*. W roku 1915 sprawy Austro-Węgier i Niemiec znalazły się w kompetencji *Division of Western European Affairs*¹¹. Sprawy polskie były więc w jurysdykcji dwóch wydziałów. Od 16 października 1917 roku istniała sekcja rosyjska i ona zajmowała się także sprawami polskimi, nawet jeszcze wtedy, gdy ogłoszono polskie deklaracje o powstaniu państwa polskiego w listopadzie 1918 roku. Na formalne zmiany strukturalne, które odpowiadałyby zmianom mapy politycznej, czekać trzeba było wiele miesięcy. I tak, gdy 13 sierpnia 1919 roku przetworzono dawną sekcję zajmującą się sprawami rosyjskimi w Wydział Spraw Rosyjskich (*Division of Russian Affairs*), wyłączono z jej jurysdykcji sprawy polskie. Od 14 maja 1921 roku kraje Europy Środkowej, w tym Polska, znalazły się w *Division of Western European Affairs*. Ostatecznie na wiele lat od 10 października 1922 roku kraje Europy Środkowej, a więc też Polska, znalazły się w obszarze działania Wydziału Spraw Wschodnioeuropejskich (*Division of Eastern European Affairs*)¹². Ten nowy wydział włączył w zakres swego działania dawny Wydział Spraw Rosyjskich. Miał się on zajmować sprawami Rosji (włączając w to Syberię), Estonii, Finlandii, Litwy i Łotwy, a także oczywiście Polski i Wolnego Miasta Gdańska

⁹ R.W. Child, *A Diplomat Looks at Europe*, New York 1925.

¹⁰ ACB, July 1919, vol. 1, No. 5, s. 3.

¹¹ R.F. Kelley, *Division of Eastern European Affairs*, AFSJ, Feb. 1933, vol. X, No. 2.

¹² P. Moffat, *Division of Western European Affairs*, AFSJ, March 1933, vol. X, No. 3, s. 98, podaje, że Polska znalazła się w Wydziale Spraw Wschodnioeuropejskich dopiero w 1924 roku.

(tego ostatniego nie wymieniono w dokumencie, ale tak się faktycznie stało)¹³. W Polsce rezydował poseł Hugh Gibson, a od roku 1930 podniesiono rangę placówki do ambasady. Dodajmy, że pozostała część Europy znalazła się pod władaniem *Western European Division*, który obejmował także Wielką Brytanię z całym imperium.

Liczne przemiany zakresie struktury wydziałów geograficznych to nie tylko kwestia powstania państw, lecz także rezultat rozszerzenia zadań wydziałów regionalnych o sprawy sprawozdawczości ekonomicznej, o czym pisał William Philips, wówczas podsekretarz stanu, w „*American Consular Bulletin*”, w artykule *The Geographical Divisions*¹⁴. Dane ekonomiczne i handlowe były zbierane i analizowane w tych wydziałach, jak i nowo utworzonej Konsularnej Sekcji Ekonomicznej, będącej częścią Biura Dyrektora Służby Konsularnej. Przypomnijmy, że dane handlowe z konsulatów przekazywane były do Departamentu Handlu i Pracy, a Departament Stanu tworzył wewnętrzną sieć obiegu i analizowania tych spraw, stale potwierdzając swoje kompetencje w zakresie promocji handlu. Wspomniany artykuł przypominał, że wydziały geograficzne powstawały stopniowo: w marcu 1908 roku powstał *Division of Far Eastern Affairs* do kontaktów z Chinami, Japonią, Koreą, Syjmem, Borneo, Indiami Wschodnimi, Indiami i generalnie Dalekim Wschodem; w listopadzie 1909 roku powstał *Division of Latin American Affairs*, a w grudniu tego roku *Division of Western European* i *Division of Near Eastern Affairs* (Niemcy, Austro-Węgry, Rosja, Rumunia, Serbia, Bułgaria, Czarnogóra, Turcja, Grecja, Włochy, Abisynia, Persja, Egipt, a także kolonie tych państw). W lipcu 1915 roku z Wydziału Południowoamerykańskiego wydzielono *Division of Mexican Affairs*.

Wyłanianie ostatniego, szóstego geograficznego wydziału, tj. *Division of Eastern European Affairs*, poprzedziły liczne zmiany strukturalne dotyczące jednostek zajmujących się tym regionem, a szczególnie Rosją. Sprawy rosyjskie znajdowały się od 16 października 1917 roku w *Section of Russian Affairs* w ramach *Near Eastern Division* i kierował nimi Basil Miles¹⁵. Odrębna jednostka, nazwana *Division of Russian Affairs*, powstała w sierpniu 1919 roku do nadzorowania spraw Rosji wraz z Syberią. Jej szefem od października 1919 roku został konsul D.C. Poole po dwóch latach pobytu w Rosji. W marcu 1920 roku zastąpił go z kolei konsul Felix Cole, też mający doświadczenie ze służby w Rosji, a następnie – Arthur Bullard, także z doświadczeniem w sprawach Rosji dzięki pracy w *Committee on Public Information*. Potem tym wydziałem kierowali F.L. Belin, Montgomery Schuyler, E.L. Packer – wicekonsul w Rydze, a wreszcie od roku 1921 Poole, który powrócił z urlopu. Jemu powierzono kierowanie właśnie *Division of Eastern European Affairs*. Kierownictwo tego wydziału przechodziło później w ręce kolejnych doświadczonych dyplomatów i konsulów, takich jak: Ferdinand Lamot Belin, Earl L. Packer, od września 1923 Evan Young, a w połowie lat dwudziestych – Robert F. Kelley¹⁶. Na przykładzie tego wydziału widać, że proces tworzenia wydziałów geograficznych zbliżał konsulów i dyplomatów, co później ułatwiło integrację obu służb. W roku 1924 USA miała 12 ambasad i 35 poselstw.

¹³ R.F. Kelley, *Division of Eastern European Affairs...*

¹⁴ *The Geographic Divisions*, ACB, Dec. 1922, vol. IV, No. 12.

¹⁵ R.F. Kelley, *Division of Eastern European Affairs...*; W.S. Murray, *The Division of Near Eastern Affairs*, AFSJ, Jan. 1933, vol. X, No. 1.

¹⁶ Lista szefów i pracowników wydziału patrz R.F. Kelley, *Division of Eastern European Affairs...*

W Polsce rezydował poseł Hugh Gibson, od roku 1908 zawodowy dyplomata, który zetknął się na nowej placówce z trudnymi sprawami okresu formowania państwa o wielonarodowym i wieloreligijnym charakterze. Obserwacje pochodzące z tej placówki kreśliły obraz Polski o dużej dynamice zmian. Poselstwo było pod stałym naporem wielu tam rezydujących, którzy chcieli wyjechać, w tym Żydów, którzy starali się o wizę. Konsulat przytłaczały sprawy wizowe – załatwiano ich 700–800 dziennie¹⁷. W placówce warszawskiej zatrudnionych było trzech pracowników, w tym młoda kobieta z niewielką znajomością angielskiego zdobyta w Rosji. Wiosną i latem 1919 roku Gibson apelował do Philipasa o większą liczbę urzędników, skarżąc się nawet swojemu pierwszemu sekretarzowi, że więcej czasu zajmuje mu apelowanie o zwiększenie zatrudnienia niż sprawy polskie. Obciążenie placówki pracą było odnotowywane nawet w artykułach w ACB, np. z roku 1922, gdzie podano, że konsul generalny jest przytłoczony liczbą wniosków wizowych. Argumentację wsparto zdjęciem części biura zajmującego się wizami, gdzie widoczni są wicekonsul Dalferes i Miss Wrczesz (sic!) tym się zajmujący¹⁸. W AFSJ z roku 1926 zamieszczono zdjęcie poselstwa USA w Warszawie¹⁹.

Dodajmy, że kolejnymi szefami placówki w Warszawie byli²⁰: jako posłowie nadzwyczajni i ministrowie pełnomocni: Hugh Simons Gibson z Kalifornii od 16 kwietnia 1919 roku; Alfred John Pearson z Iowa od 2 kwietnia 1924 roku; John Batterson Stetson Jr. z Pensylwanii od 3 lipca 1925 roku; oraz jako ambasadorowie nadzwyczajni i ministrowie pełnomocni: John North Willys z Ohio od 8 marca 1930 roku²¹, Ferdinand Lamot Belin z Pensylwanii od 2 listopada 1932 roku²².

Skala aktywności przedstawicieli USA z różnych instytucji federalnych za granicą wywołała konieczność ustalenia koordynacji ich działań. Sekretarz Stanu zaangażował się w te sprawy i doprowadził do wydania przez prezydenta rozporządzenia wykonawczego w dniu 4 kwietnia 1924 roku, w których ustalono obowiązek organizowania co dwa tygodnie konferencji dla rezydujących w jednym mieście pod przewodnictwem przedstawiciela departamentu oraz nakazano wymianę informacji, a także przekazywanie do placówki dyplomatycznej (lub konsularnej) kopii dokumentów wysyłanych przez konsulów i innych przedstawicieli²³.

Nie był to łatwy czas dla działań na rzecz rozwoju służb, ponieważ nastroje izolacjonistyczne wydawały się blokować nadzieję na uzyskanie wsparcia Kongresu, mającego przecież „władzę nad sakiewką”. Kongres faktycznie spowodował obniżenie zatrudnienia w Departamencie Stanu w latach 1921–1925 z 714 do 590 osób²⁴. Niewiele pomogły sukcesy dyplomatyczne Hughesa, czego symbolem mogła być wielka konferencja

¹⁷ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 63; patrz też A. Kapiszewski, *Hugh Gibson and a Controversy over Polish-Jewish Relations after World War I*. A documentary history compiled and introduced by Andrzej Kapiszewski, Wydawnictwo UJ, Kraków 1991.

¹⁸ ACB, Nov. 1922, vol. 4, No. 11.

¹⁹ AFSJ, March 1926, vol. 3, No. 3.

²⁰ *The Department of State of the United States. Prepared by the Office of the Historical Adviser*, Revised Edition April 1933 Publication No. 461, Washington, D.C. US GPO. 1933, s. 83.

²¹ Zdjęcie posła na okładce: AFSJ, June 1930, vol. VII, No. 6.

²² R.F. Kelley, *Division of Eastern European Affairs...*

²³ *The Department of State of the United States. Prepared by the Office of the Historical Adviser*, s. 24–25.

²⁴ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 36.

waszyngtońska obradująca w stolicy USA od listopada 1921 do lutego 1922 roku²⁵. Hughes wywarł decydujący wpływ na przygotowanie i przebieg konferencji, współdziałając z Komisją Spraw Zagranicznych Senatu i jej przewodniczącym Henrym Cabotem Lodge'em oraz z Departamentem Marynarki w sprawie porozumienia dotyczącego zbrojeń morskich (*The Five-Power Treaty* ustalający proporcje tonaży okrętów wojennych). Wielkim sukcesem był *The Nine-Power Treaty*, gwarantujący integralność terytorialną Chin i utrzymanie polityki otwartych drzwi. Podpisano też *The Four-Power Treaty*, ustalający zasadę konsultacji dotyczącej Dalekiego Wschodu między USA, Francją, Wielką Brytanią i Japonią. Przy amerykańskim patronacie na konferencji wynegocjowano jeszcze kilka dwustronnych układów. Udział pracowników Departamentu Stanu w tej konferencji jako ekspertów i aktywnych uczestników był widoczny (podsekretarz stanu Henry P. Fletcher). Na konferencji miał miejsce znamieny epizod, a mianowicie prezydent złożył oświadczenie dotyczące spraw na Pacyfiku, które było sprzeczne z opiniami Hughesa. Gdy uświadomiono to prezydentowi, ten publicznie przyznał się do błędu²⁶. Nie ma lepszego potwierdzenia roli i uznania dla sekretarza Hughesa.

On także skutecznie podjął pracę nad nowym traktatem z Niemcami wobec odrzucenia traktatu wersalskiego przez Senat USA oraz nad rozdziałem mandatów na Pacyfiku. Potwierdził amerykański punkt widzenia spraw Ameryki Łacińskiej. Deklaracja z 30 sierpnia 1923 roku, wydana z okazji 100 rocznicy doktryny Monroego, wskazała na jej nieagresywny, wręcz defensywny charakter²⁷. Hughes podtrzymał także zasadę nieuznawania Rosji Radzieckiej, co wyraził w deklaracji z 25 marca 1921 roku²⁸. W jednej dziedzinie Hughes był rzecznikiem zdecydowanego zaangażowania, tj. w kwestii długów. USA były wierzycielem wielu, a odbudowanie relacji finansowych i handlowych zależało od rozpoczęcia spłat długów wojennych i reparacji niemieckich. Dla rozwiązania tej ostatniej sprawy bankier z Chicago, Charles G. Dawes, stanął na czele komisji, która wypracowała plan spłat. Dodajmy, że kolejny Amerykanin, prezes General Electric – Owen D. Young – stworzył w roku 1929 kolejny plan.

Choć sam był za współdziałaniem z organizacjami, w tym z Ligą Narodów, to zdawał sobie sprawę z tego, że senatorowie w Komisji Spraw Zagranicznych: Henry Cabot Lodge, William Borah i Hiram Warren Johnson byli temu przeciwni. Rekomendował prezydentowi przystąpienie USA do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej i podjął w tej sprawie ostrą kampanię, apelując o wsparcie ze strony opinii publicznej wobec rezerwy izolacjonistycznych senatorów.

²⁵ G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 264–267.

²⁶ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, s. 83.

²⁷ S.F. Bemis, *The Latin American Policy of the United States*, New York 1943.

²⁸ Patrz szerzej A. Mania, *Polityka Stanów Zjednoczonych...*, rozdz. I.; patrz też – Ch.E. Hughes, *The Pathway of Peace*, New York 1925, s. 113.

VI. 2. USTAWA ROGERSA – POWSTANIE ZUNIFIKOWANEJ FOREIGN SERVICE OF THE US

Pierwsze kilka lat po I wojnie światowej były okresem wzmożonej dyskusji nad zmianą systemu kształcenia na potrzeby służby zagranicznej. Dyplomaci pragnęli profesjonalnego kształcenia z udziałem świata nauki. Różnili się tu w ocenach od świata akademickiego. Ci ostatni chcieli udziału i promowania wiedzy teoretycznej. Równocześnie obawiali się, że zbytne związanie szkół z Departamentem Stanu naruszy ich prawo do wolności nauki. Ponadto włączenie się tylko kilku szkół do tego programu kształcenia wzbudziło zazdrość innych uniwersytetów i wywołało ogromne zainteresowanie tymi sprawami. Działy już takie ośrodki, jak: *School of Foreign Service*, powstała w roku 1919 w Georgetown University²⁹; *Summer Institute of World Politics*, utworzony w roku 1921 w Williamstown; *School of International Affairs*, zorganizowana w 1925 roku w John Hopkins University, a także centra powstałe w roku 1922 w Columbia University, czy jeszcze wcześniej w Harvard University. Wybitni uczeni, którzy współpracowali z tymi ośrodkami i wiele publikowali, to: Archibald Coolidge, John Bassett Moore, Paul S. Reinsch i Ellery C. Stowell. Powstawały także tak pozauniwersyteckie centra debat nad polityką zagraniczną, jak choćby *Council of Foreign Relations* (CFR) czy *Foreign Policy Association*. Ich publiczne, czasem radiowe debaty przybliżały sprawy polityki zagranicznej szerszej grupie obywateli. Wydawane przez CFR od roku 1922 „Foreign Affairs” stały się i są najważniejszym pismem analizy polityki zagranicznej. Jego pierwszym redaktorem był Archibald C. Coolidge, a potem od roku 1928 Hamilton Fish Armstrong. Z tych środowisk pochodził silny impuls na rzecz profesjonalnego, merytorycznego przygotowywania służb zagranicznych.

Także świat biznesu był rzecznikiem profesjonalizacji i kompetencji służb, opowiadając się za wprowadzeniem takiego modelu kształcenia, w którym problematyka ekonomiczna zajmowałaby więcej miejsca³⁰. Szczególnie dotyczyło to wiedzy o handlu zagranicznym. Tego typu opinie wypowiedane już były w końcu XIX wieku, a Hughes, świadomy tych głosów, sam szybko i zdecydowanie stanął po stronie zwolenników reformy służby zagranicznej.

Debata nad koniecznością zmian w służbie zagranicznej odbywała się też na innych poziomach i forach. Już w roku 1919 *National Civil Service Reform League* opublikował 322-stronicowy raport (*Report on the Foreign Service*), stworzony przez komitet pięciu osób pod kierunkiem profesora Ellery’ego C. Stowella³¹. To jakby podsumowanie działań NCSRL od roku 1890 na rzecz profesjonalizacji służby cywilnej, także dyplomatycznej i konsularnej. Głównym celem było tu wprowadzenie systemu awansu opartego na ocenie jakości pracy. Wiele idei tam zawartych podjęto następnie w czasie przygotowywania ustawy o służbie zagranicznej na początku lat dwudziestych XX wieku. Raport

²⁹ W.F. Ilchman, *Professional...*, s. 153, podaje, że utworzenie szkoły służby zagranicznej było symbolicznym potwierdzeniem zainteresowania utworzeniem jednolitej służby łączącej konsularną i dyplomatyczną.

³⁰ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 40–41.

³¹ Syntetyczne omówienie raportu patrz: *Report on the Foreign Service*, ACB, Jan. 1920, vol. 1, No. 11, s. 11–13. R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 65.

zawierał także sporo przykładów skandalicznego działania „systemu łupów”. Wskazywano na złe wynagrodzenie dyplomatów i słabe przygotowanie zawodowe wielu z nich. Apelowano o wdrożenie nowego systemu egzaminacyjnego, innego systemu awansów opartego, jak już wspomnieliśmy, na kwalifikacjach i pozwalającego na zatrudnianie profesjonalnych konsulów i dyplomatów, a także zracjonalizowanie systemu wynagradzania. Stowarzyszenia biznesmenów, w tym *US Chamber of Commerce*, wsparły ten raport, podnosząc potrzebę kształcenia w sprawach gospodarczych. Bardzo aktywne było *American Consular Association*, którego prezydentem był Robert P. Skinner – konsul generalny w Londynie, działający na rzecz utworzenia jednolitej służby zagranicznej, choć w tym zakresie nie miał wsparcia ze strony wielu zawodowych dyplomatów³². Jednak coraz więcej było wypowiedzi na temat podobieństwa funkcji obu służb, ich komplementarności, a co za tym idzie – potrzeby szkolenia obu służb w podobny sposób i zbliżania ich w praktycznym działaniu.

I wojna światowa była tym zbiorowym doświadczeniem Amerykanów, które zwiększyło ich wiedzę o świecie zewnętrznym i ukazało przydatność służb zagranicznych dla amerykańskich obywateli i ich działalności biznesowej. Zwycięska w tej wojnie Ameryka, z imponującym wzrostem produkcji i chęcią znalezienia rynków potrzebowała sprawnych służb dla promowania własnego handlu za granicą. To tworzyło atmosferę ułatwiającą wprowadzenie reformy.

Sprawy reformy wzięły w swoje ręce kongresmeni John Jacob Rogers z Massachusetts, który przygotował i złożył kolejno w maju, listopadzie i grudniu 1919 roku projekty trzech ustaw prowadzących do zmodernizowania służby dyplomatycznej i konsularnej. Nie udało się ich jednak przeprowadzić w dużej mierze na skutek dobiegającej końca kadencji 66 Kongresu³³.

W dniu 11 kwietnia 1921 roku Rogers ponownie przedstawił w 67 Kongresie projekt, korzystając z sugestii Departamentu Stanu³⁴. Kierunki zmian referowane były środowisku na wielu spotkaniach, w tym na konferencji konsulów w Departamencie Stanu, odbywającej się na przełomie lipca i sierpnia 1922 roku, prowadzonej przez dyrektora Biura Personalnego, konsula generalnego Nathaniela B. Stewarda. 10 sierpnia w ramach tej konferencji wystąpił z bogatą argumentacją *Director of the Consular Service* W. Carr, a debatę prowadził nowy prezydent *American Consular Association* – konsul generalny Charles C. Eberhardt³⁵. Carr nazywał to spotkanie wyjątkowym, najważniejszym od czasu uchwalenia ustawy z roku 1906, której klauzule zostały potwierdzone ustawą z 1915.

³² Zdjęcie Skinnera patrz: ACB, Oct. 1920, vol. 2, No. 8; W.F. Ilchman, *Professional...*, s. 160, podaje, że Hughes poparł bardziej pojedynczy projekt Carra, gdyż otoczenie Hughesa, składające się z zawodowych dyplomatów, preferowało taki model reformy, który zakładał, że dwie służby będą funkcjonalnie odrębne, ale wywodzić się będą z jednolitego systemu zatrudniania i awansu.

³³ *The Rogers Bill*, ACB, Nov. 1922, vol. IV, No. 11, zawiera omówienie dotychczasowych starań Rogersa. ACB, Jan. 1920, vol. 1, No. 11, s. 2–4, zawiera pismo sekretarza Lansinga do Stephena G. Portera z Izby w sprawie budżetu dla DoS na rok budżetowy VI 1920–1921. Tam zawarto doniesienia do propozycji zmian ustaw promowanych przez Rogersa. Wskazano tam na zmianę sytuacji i dynamiki świata i potrzeby rozwoju tych służb. *A Brief Chronological History of the Rogers Bill*, ACB, July 1924, vol. VI, No. 7, s. 258–259.

³⁴ Oryginalna propozycja Rogersa z 11 kwietnia patrz: *Rogers Introduces New Bill*, ACB, June 1921, vol. 3, No. 4.

³⁵ *Consuls General Hold Conference*, ACB, Sep. 1922, vol. IV, No. 9.

Sekretarz Hughes, agitując na rzecz reformy, spotkał się 18 maja 1922 roku z przedstawicielami *US Chamber of Commerce* i wyraźnie stwierdził, że nie można oczekiwać efektywnej służby zagranicznej bez kształcenia i profesjonalnego przygotowania, ale także nie może to być osiągnięte bez prawidłowego systemu naboru i awansu³⁶.

Za deklaracjami poszły czyny. Określono kierunki zmian i stworzono projekty regulacji. Zasady zmian wypracowane w departamencie (przy decydującym wpływie Carra) zaakceptował prezydent i Hughes, a 1 września 1922 roku Rogers przedstawił projekt ustawy Izbie Reprezentantów³⁷. Głównym założeniem propozycji – jak syntezyzuje to artykuł *Rogers introduces New Bill* – było to, że:

„Diplomatic and Consular Services combined in a Foreign Service of the United States. Appointment of Ministers to grades and classes, and not to posts. Appointment of Foreign Service pupils. Cumulative leave and payment of travel expenses on home leave under certain conditions. Representation allowances for Ambassadors and Ministers. Post allowances for Foreign Service officers of all grades. Age and disability retirement: compulsory pension system. All representatives or agents of the United States Government abroad to be under the Department of State and merged with the diplomatic mission in the country of their functioning”³⁸.

Rogers wprowadził ten projekt pod obrady, uwzględniając sugestie Hughesa. Sekretarz agitował na rzecz tej ustawy w Kongresie w grudniu 1922 roku, a wcześniej w liście z 13 października oficjalnie poparł projekt³⁹. W sprawie przeprowadzenia tej legislacji znaczną rolę odegrał przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Izby – Stephen G. Porter. Wypowiedział się jednoznacznie w liście z 13 października 1922 roku na rzecz zmian, wyjaśniając podstawowe elementy propozycji Rogersa, w tym system płac, system rentowy. Bardzo aktywnie działał w tych kwestiach Willbur J. Carr oraz Robert P. Skinner, choć różnili się, co do zakresu i kierunku zmian⁴⁰. W okresie walki o ustawę Carr obchodził 1 lipca trzydziestolecie swojej pracy w Departamencie Stanu. Był powszechnie szanowany i wiele osobistości, w tym sekretarze, publicznie podnosili jego zasługi, co powodowało, że słuchano go, gdy wypowiadał się na rzecz reformy⁴¹.

Zgodnie z procedurą i praktyką działania Kongresu odbyły się przesłuchania w Izbie Reprezentantów. W dniach 11, 12, 13, 14, 15 i 19 grudnia 1922 roku przesłuchano Sekretarza Stanu Charlesa Evansa Hughesa, konsula generalnego w Londynie Roberta

³⁶ W.F. Ilchman, *Professional...*, s. 161. Cyt za: Ch.E. Hughes, *Pathway of Peace*, New York 1925.

³⁷ *A Brief Chronological History of the Rogers Bill*, s. 258–259.

³⁸ Oryginalna propozycja Rogersa z 11 kwietnia patrz: *Rogers Introduces New Bill*, ACB, June 1921, vol. 3, No. 4; fragment tekstu projektu ustawy z 1 września patrz: *Secretary Endorses Rogers Bill*, ACB, Nov. 1922, vol. IV, No. 11.

³⁹ Tekst listu sekretarza *Secretary Endorses Rogers Bill*, ACB, Nov. 1922, vol. IV, No. 11; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 206.

⁴⁰ Wypowiedź Willbura Carra w sprawie reorganizacji, w tym w sprawie łączenia służb i potrzeby zbudowania systemu emerytalnego podobnego do tego, jaki jest w armii i we flocie, patrz: *Reorganization in Prospect*, ACB, April 1921, vol. 3, No. 2. Wielostronicowy zapis wystąpienia Hughesa przed Komisją Spraw Zagranicznych w Izbie patrz *Rogers Bill Testimony*, ACB, Feb. 1923, vol. V, No. 2, gdzie wskazywał na szczegóły propozycji i przedstawiał własne odmienne ujęcie sprawy; Art. *What Your Konsul Does*, ACB, Nov. 1921, vol. 3, No. 9 podaje, że wówczas w służbie konsularnej było: 202 konsulów w Europie, 85 w Azji, 23 w Afryce, 33 w Południowej Ameryce, 11 w Centralnej Ameryce, 63 w Ameryce Północnej, 17 w Australazji, 23 w Indiach Zachodnich; *Hengstler Glances Back*, ACB, Feb. 1922, vol. IV, No. 2, s. 32.

⁴¹ *Hail to the Chief*, ACB, June 1922, vol. IV, No. 6.

P. Skinnera, Wilbura Carra, pracownika *Consular Service* Tracy Laya, byłego ambasadora w Wielkiej Brytanii Johna W. Davisa oraz byłego podsekretarza stanu Franka L. Polka, którzy przedstawili bogatą argumentację dotyczącą tych kwestii⁴². W okresie przygotowania ustawy, a potem w debacie pojawiały się informacje na temat sposobu działania służby zagranicznej w innych krajach. W „*American Consular Bulletin*” w 1921 roku sprawy te analizował artykuł pt. *Foreign Service Changes World Wide*, gdzie przywołano doświadczenia brytyjskie, francuskie, belgijskie, niemieckie, brazylijskie, duńskie, norweskie i szwedzkie⁴³. Wskazywano tam nie tylko na kwestie strukturalne, kompetencyjne, kwestie kształcenia czy zasad zatrudniania, ale i na zagadnienia dotyczące systemu pomocy rentowej i emerytalnej oraz systemu płac.

Projekt Rogersa zakładał przebudowanie rang w obu służbach, co miało doprowadzić do ustalenia jednej wspólnej klasyfikacji z trzema stopniami klasyfikacji posła i pensją od 12 000 dla klasy I i 8000 \$ dla III oraz z dziewięcioma klasami FSO z pensją od 2500 do 8000 \$. Proponowana instytucja praktykantów przeznaczona była dla osób w wieku 18–25 lat, kształcących się na wstępnym etapie. Szczegółowo przewidziano mechanizm systemu rentowego i emerytalnego zależnego od lat służby. 8 lutego 1923 roku, w Izbie sprawa przeszła prawie bez opozycji (203 do 27), a 13 lutego przedstawiono projekt Komisji Spraw Zagranicznych Senatu, która zaakceptowała go bez poprawek⁴⁴. Henry Cabot Lodge przestawił to Senatowi na trzy dni przed końcem sesji 67 Kongresu, co miało miejsce 4 marca 1923 roku. Nie zdążono tego (HR 13 880) przyjąć. Mówi się, że Cabot Lodge, zazdrosny o sławę Rogersa, specjalnie tak kierował biegiem spraw w Senacie, aby projekt nie został zatwierdzony.

Warto przytoczyć opinie dyplomatów wyjaśniających przyczyny, dla których zgodzili się oni na tę reformę. Dyplomaci byli przekonani, że dla wzmocnienia służby dyplomatycznej trzeba było poświęcić jej niezależność i odrębność od służby konsularnej. Wielu z nich było zdania, że służba dyplomatyczna powinna przyciągnąć najlepszych młodych ludzi, a tych trzeba przekonać za pomocą racjonalnych argumentów, w tym dobrymi zarobkami, atrakcyjnym systemem szkoleń, przejrzystą polityką awansową czy bezpieczeństwem socjalnym. Rekrutacje z roku 1919 i 1920 wykazały, że liczba i jakość kandydatów nie była zadowalająca. Podobnie zresztą było w roku 1921 i 1922, gdy do egzaminu przystąpiło odpowiednio 42 i 37 osób. Potrzebowano każdego roku nowych kandydatów, ale ich słabe przygotowanie zmuszało do obniżania poziomu egzaminu pisemnego. Pomimo to zdawało go coraz mniej osób, w 1920 – 66,6%, w 1921 – 40,4%, a w 1922 – 37,8%. Starano się w takiej sytuacji poprzez ustny egzamin wyłonić najlepszych. Jest godne podkreślenia, że stanowiska w służbie konsularnej, lepiej opłacane, były obiektem zainteresowania 6,6 razy większej liczby kandydatów niż osób zdających do służby dyplomatycznej w latach 1920–1922. Obie służby różniły także tym, że o pracę w nich starali się Amerykanie wywodzący się z innych części USA. Południe Ameryki reprezentowane było wartością 21,1% kandydatów starających się do służby kon-

⁴² US. Congress House. Committee on Foreign Affairs, Foreign Service of the United States. Hearings before the Committee of Foreign Affairs, House of Representatives, Sixty-seventh Congress, fourth session, on H.R. 12543 for the reorganization and improvement of the foreign service of the United States, and for other purposes. December 11, 12, 13, 14, 15, 19, 1922, Washington GPO 1922, s. 1–99.

⁴³ ACB, May 1921, vol. 3, No. 3.

⁴⁴ *The Rogers Bill*, ACB, March 1923, vol. V, No. 3.

sularnej i wartością 9,8% starających się do służby dyplomatycznej. Z kolei kandydaci na dyplomatów wywodzili się głównie z rejonu środkowego i północno-wschodniego Atlantyku. Ten cały region dał 64,3% (z samego środkowego Atlantyku było 42%) kandydatów do służby dyplomatycznej. Dla służby konsularnej wartości te wynosiły 46,7% i 31% z całego środkowego Atlantyku.

Regiony	Służba konsularna %	Służba dyplomatyczna %
New England	9,6	10,7
Middle Atlantic	31,0	42,0
East North Central	15,7	22,3
West North Central	10,2	5,3
South Atlantic	9,6	5,3
East South Central	7,3	0,9
West South Central	4,2	3,6
Mountain	4,4	1,8
Pacific	7,5	8,0

Źródło: W.F. Ilchman, *Professional...*, s. 164. Tam podaje tabelkę o geograficznym pochodzeniu personelu obu służb.

Z tych danych wyraźnie wynika, że przedstawiciele elit najstarszych stanów osadzeni od dawna w służbie dyplomatycznej nadal to miejsce uważali za najkorzystniejsze do zrobienia kariery w służbie państwowej.

Ważnym dla obu służb celem reformy miała być możliwość przechodzenia z jednej służby do drugiej. W tej kwestii nawet rzecznicy reform ze środowiska dyplomatycznego byli za utrzymaniem pewnych ograniczeń. Chcieli bowiem zachować jakiś element odrębności, a publicznie podnosił to Hugh Wilson. Inni stali na stanowisku, że „Interchangeability be accepted, but not the fusion of the Services”. Dyplomaci czuli jednak wyraźną presję ze strony środowisk handlowych, biznesowych, które istniejącą sytuację uważały za archaiczną, uniemożliwiającą młodym ludziom zapoznawanie się na równi z kwestiami politycznymi i ekonomicznymi.

Sam Rogers publicznie wskazywał też na potrzebę rozbicia kastowego systemu i 4 lutego 1923 roku mówił w Izbie: „Powinniśmy się pozbyć systemu kastowego, systemu, w którym dyplomatyczna gałąź służby patrzy z góry na tych ze służby konsularnej”⁴⁵. Obie służby różniły się przynależnością do innych grup społecznych, co wynikało stąd, że w dyplomatycznej, gorzej opłacanej służbie lokowali się bogatsi ludzie z elit, a w służbie konsularnej mogli pracować także ci niekoniecznie bogaci. Odrębność miała swoje źródło i w tym, że przedstawiciele obu grup ukończyli różne szkoły – 72,3% dyplomatów kształciło się w szkołach prywatnych, a z kolei 73,2% konsulów kształciło się w szkołach publicznych. Wyższe wykształcenie nie było wymagane, ale w służbie dyplomatycznej tylko 3,5% osób nie miało wyższego wykształcenia, zaś w służbie konsularnej – aż 14,5%. Absolwenci Harvardu, Yale, Princeton stanowili 63,8% dyplomatów (sam Harvard dostarczał Ameryce aż 32,4% dyplomatów). Wśród konsulów wskaźnik

⁴⁵ Cong. Rec., LXIV, 67 Cong., 4 sess.

ten wynosił 14,7%, a absolwenci Harvardu stanowili tylko 5,4%. Dla uniwersytetów stanowych były to następujące wartości: 9,2% członków służby dyplomatycznej wywodziło się właśnie z tych szkół; natomiast w służbie konsularnej 32,2% stanowili absolwenci szkół stanowych⁴⁶.

Potrzeba zmian miała swoje źródło i w tym, że zauważano i publicznie napiętnowano zjawisko utrudniania dostępu do służb kobietom. Tu o dziwo lepiej prezentowała się służba dyplomatyczna, gdzie w roku 1921 jedna kobieta przystąpiła do egzaminu, ale nie zdała pisemnego ani ustnego, a w roku 1922 trzy przystąpiły i spośród nich jedna zdała, podczas gdy w konsularnej służbie nie było żadnej kobiety.

Coraz ważniejszym argumentem na rzecz reformy służb było – jeśli uwzględnić ówczesne wypowiedzi polityków, ludzi biznesu i artykuły prasowe – zrozumienie potrzeby przygotowania służb do promowania amerykańskiego handlu.

8 października 1923 roku sekretarz Hughes przekazał projekt nowemu prezydentowi Calvinowi Coolidge'owi i za dwa dni ten oficjalnie poparł projekt⁴⁷. 5 grudnia 1923 roku Rogers przedstawił projekt ustawy Kongresowi na pierwszej sesji 68 Kongresu, gdzie nadano mu numer H.R. 17, jak i w 67 Kongresie. 6 grudnia 1923 roku prezydent w swym pierwszym inauguracyjnym adresie do Kongresu powiedział, że służba zagraniczna musi być zreorganizowana i ulepszona. Tego dnia senator Cabot Lodge przedstawił projekt ustawy Senatowi identyczny z *Rogers Bill* i nadano mu numer S 43. W dniach 14–18 stycznia 1924 roku były przesłuchania w Komisji Spraw Zagranicznych Izby z udziałem sekretarza Hughesa, Hugh Gibsona, posła w Polsce, J. Butlera Wrighta – trzeciego asystenta sekretarza, Wilbura J. Carra i J.G. Laya. Hughes włączył się w ten proces z niespotykaną aktywnością⁴⁸. Hugh Gibson w czasie przesłuchań zdecydowanie przekonywał, aby uczynić wszystko, co możliwe, dla dobrego przygotowania dyplomatów do pracy w dziedzinie ekonomii. Podnosił fakt potencjalnych możliwości zwiększenia działań dyplomatów w zakresie promowania handlu. Przeciwstawiał się negatywnej ocenie i opiniom o słabej orientacji dyplomatów w tej sferze, jakie powtarzane były przez część biznesmenów amerykańskich.

29 stycznia 1924 roku Rogers ponownie przedstawił Izbie projekt ustawy z uzupełnieniami i nadano mu numer H.R. 6357. W dniu 5 lutego projekt był przekazany Izbie przez komisję. 1 maja 1924 roku projekt H.R. 6357 został przyjęty stosunkiem głosów 134 do 27. 13 maja 1924 roku Komisja Spraw Zagranicznych Senatu przedstawiła Senatowi projekt z czterema uzupełnieniami, który 15 maja został tu jednomyślnie zaakceptowany. 20 maja 1924 roku Izba Reprezentantów przyjęła poprawkę tym samym akceptując projekt, 24 maja 1924 roku prezydent Coolidge podpisał ustawę Rogersa i stała się ona prawem.

Patrząc retrospektywnie na dokonania poprzedzające tę reformę, warto przywołać syntetyczny wizerunek kolejnych etapów procesu przekształcania służb. Tracy Lay

⁴⁶ W.F. Ilchman, *Professional...*, s. 170–171.

⁴⁷ *A Brief Chronological History of the Rogers Bill*, ACB, July 1924, vol. VI, No. 7, s. 258–259.

⁴⁸ US. Congress. House. Committee on Foreign Affairs, Foreign Service of the United States. Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Sixty-eighth Congress, first session, on H.R. 17 and H.R. 6357 (H.R. 6357 reported favorably) for the reorganization and improvement of the foreign service of the United States, and for other purposes. Jan. 14, 15, 16, 17, and 18, 1924, Washington GPO 1924; The Honorable J.B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, AFSJ, Jan. 1947, vol. 24, No. 1, s. 17; G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 274.

w artykule *Legislative Milestone* wskazał na następujące etapy⁴⁹. Po pierwsze, była to ustawa z 5 kwietnia 1906 roku, która ustanowiła nowe zasady funkcjonowania służby konsularnej, takie jak: ustanowienie systemu wynagrodzeń na wszystkich stanowiskach konsularnych; wprowadzenie mechanizmów poboru opłat za czynności konsularne; wprowadzenie zakazu angażowania się konsulów w działalność biznesową; ustanowienie systemu inspekcji placówek konsularnych. To wsparto drobnymi korektami likwidującymi stanowisko agentów handlowych, a zmierzając do amerykańskiej służby, ograniczono płace dla cudzoziemców do 1000 \$.

Kolejny etap to decyzja prezydenta T. Roosevelta, który 27 czerwca 1906 roku wydał *executive order*, zwany *Consular Magna Carta*. Ustalono reguły mianowania, a także egzaminów. Wówczas, a konkretnie 15 sierpnia 1907 roku, Wilbur J. Carr, wówczas *Chief Clerk*, objął stanowisko *Director of the Consular Service*, co dało impet procesowi unowocześniania służby. Następny krok to decyzja prezydenta Tafta, który wydał 26 listopada 1909 roku *executive order*, włączając służbę dyplomatyczną poniżej stopnia posła w reguły służby cywilnej. Wreszcie ważną regulacją jest ustawa z 5 lutego 1915 roku, która zmieniła zasady funkcjonowania służby. Wprowadzono zasadę mianowania według określonych rang dyplomatycznych czy konsularnych zamiast – na określone miejsca, dokonano również reklasyfikacji rang, wprowadzono zasady obowiązujące w służbie cywilnej do dyplomatycznej i konsularnej przez zezwolenie Sekretarzowi Stanu na rekomendowanie prezydentowi dokonywania awansu poszczególnych osób ze względu na jakość ich pracy, a także rozszerzono na służbę dyplomatyczną zakaz zajmowania się działalnością biznesową. Ważnym następstwem tej legislacji było zwiększenie mobilności służby, gdyż ranga pracownika służb stała się niezależna od miejsca służby.

Konkluzją tego procesu zmian była ustawa Rogersa. Zaproponowano w niej daleko idące zmiany, które da się zsumować w czterech punktach: 1) utworzenie jednolitej służby zagranicznej przez połączenie służby konsularnej i dyplomatycznej; 2) przyznanie pracownikom służb funduszy reprezentacyjnych; 3) powołanie korpusu uczniów *Foreign Service*, którzy mieli być kształceni na koszt Departamentu Stanu; 4) wprowadzenie systemu emerytalnego. Te regulacje krok po kroku dokonywały czasem bardzo znaczących zmian w funkcjonowaniu służb. Oczekiwania wielu szły dalej i temu miała sprostać ustawa Rogersa.

Wspomniana ustawa Rogersa to *Foreign Service Act of 1924* (Public No. 135 – 68th Congress H.R. 6357 *An Act for the reorganization and improvement of the Foreign Service of the United States, and for other purposes*) zaczęła obowiązywać od 24 maja 1924 roku⁵⁰. Została ona w dużej mierze napisana w Departamencie Stanu, a formalnie zgłoszona jako inicjatywa ustawodawcza przez kongresmena Johna Jacoba Rogersa z Massachusetts, także bardzo aktywnie uczestniczącego w tworzeniu tego dokumentu. Wielki wpływ na jej kształt mieli także – obok wyjątkowo zasłużonego Carra i Tracy Holigswortha Laya – ze strony konsularnej tacy dyplomaci, jak Philips, Grew, Hugh Gibson i J. Butler Wright – asystent Sekretarza Stanu. Ci ostatni dbali o to, aby dyplomaci

⁴⁹ ACB, June 1922, vol. IV, No. 6.

⁵⁰ Tekst patrz: *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 nn. Tekst patrz także 43 Stat. 140, a także: T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 407–416; *The Rogers' Bill*, ACB, July 1924, vol. 6, No. 7. Tam pełne omówienie ustawy.

uzyskali zrównanie warunków pracy z konsulami, którzy zawsze byli lepiej traktowani w ustawach, mogąc wykazać opinii publicznej, jak wydatki na nich procentują dzięki ich działaniom na rzecz rozwoju handlu. Dodajmy, że konsulowie zarabiali około dwa razy więcej niż dyplomaci, ponieważ praca konsula była bardziej przekonująca dla opinii publicznej. Jednak dyplomaci i konsulowie, mimo odrębnych interesów, współdziałali na rzecz uchwalenia tej ustawy⁵¹. Dla konsulów szczególnie ważne było to, aby zyskać możliwość awansu do poziomu posłów. Procesowi tworzenia nowej ustawy towarzyszyła publiczna dyskusja na ten temat. Na łamach „American Consular Bulletin” wielu pisało o reformach przeprowadzanych w innych krajach, w tym m.in. w Danii, Grecji, Wielkiej Brytanii, Belgii czy Norwegii. Podnosili tam potrzebę biznesowego profesjonalizmu dyplomacji i wyzwolenia jej z monarchistycznych tradycji! Dyplomaci USA widzieli w tradycjach europejskich pożądany model w zakresie systemu funkcjonowania, zatrudniania, awansu, podjęli więc działania na rzecz reformy podejmującej te kwestie.

Ustawa dokonała połączenia obu służb: konsularnej i dyplomatycznej w jedną, tj. Służbę Zagraniczną Stanów Zjednoczonych (*Foreign Service of the United States*)⁵². Ustanowiono instytucję członka korpusu służby zagranicznej (*Foreign Service Officer* – FSO). W roku 1924 w służbie dyplomatycznej pracowało 629 osób zatrudnionych na stanowiskach ambasadorów, posłów itd. USA utrzymywały stosunki dyplomatyczne z 51 państwami. Całość personelu konsularnego to 2818 osób w randze konsulów generalnych, konsulów, wicekonsulów, urzędników pracujących w 410 jednostkach konsularnych ulokowanych w 57 krajach⁵³. FSO to profesjonalni pracownicy ulokowani na stanowiskach poniżej rangi posła.

Ustanowiono dziewięć klas konsulów z pensją od 3000 do 9000 \$ oraz stworzono kategorie pracowników nieposiadających klasy z pensją od 1500 do 3000 \$, gdzie lokowali się wicekonsulowie, asystenci konsularni, tłumacze i tłumacze praktykanci.

W amerykańskim systemie, jak i w innych państwach funkcjonowali ambasadorowie nadzwyczajni i pełnomocni akredytowani przy głowach państwa⁵⁴. To była pierwsza klasa. Druga klasa to posłowie nadzwyczajni ministrowie pełnomocni. Klasa pośrednia to „minister rezydent”, zastosowana np. w Liberii, gdzie rezydujący tam przedstawiciel USA nosił tytuł *Minister Resident and Consul General*. Okazjonalnie w praktyce korzystano z rang „Commisaires” lub „Commissioner”, które rozumiano dwojako. Pierwszy to taki, który miał charakter czasowy i zmieniany był w rangę poselską, drugi sposób to traktowanie tej rangi jako niemającej statusu dyplomatycznego i będącej wynikiem mianowania Sekretarza Stanu do pewnych specjalnych zadań, często w krajach, z którymi USA nie miały stosunków dyplomatycznych (wynagradzani w wysokości 75% pensji posła). *Charge d'affaires* to trzecia klasa dyplomatyczna z pensją w wysokości 50% pensji posła. *Charge d'affaires ad interim*, jak gdzie indziej, pełnił swą funkcję w zastępstwie szefa placówki. Bywała także wykorzystywana ranga „agent”. Taki dyplomata był dyplomatycznym przedstawicielem akredytowanym przy ministrze spraw zagra-

⁵¹ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 115.

⁵² R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 202–203; W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 62

⁵³ *The Machinery of the Conduct of Our Foreign Relations* – adres trzeciego asystenta sekretarza J. Butlera Wrighta, ACB, June 1924, vol. VI, No. 6, s. 196.

⁵⁴ T.H. Lay, *The Foreign Service...*, s. 102 i n.

nicznych państwa zależnego. W owym czasie był tylko jeden taki, tj. *Agent and Consul General* w Maroku. Dalej byli radcy (*Counselors*) ambasady czy poselstwa, zajmujący drugą pozycję po szefie misji.

Te reforma potwierdziła zasadę teraz jednakową dla całej służby, że nominacje otrzymuje się w określonej klasie, a nie na określone miejsce. Stworzono nowy system płac, uzależniając wysokość pensji od klasy danego pracownika. Zapewniono objęcie członków służby zagranicznej systemem emerytalnym. Był to tzw. fundusz rentowy i emerytalny członków korpusu służby zagranicznej (*Foreign Service Retirement and Disability Fund*), a wysokość emerytury uzależniona była od lat pracy. Przyjęto także przelicznik za rok pracy w „unhealthful posts” w wysokości 1,5. Ustalono, że FSO może pracować w Departamencie Stanu tylko trzy lata, w okresie swego rodzaju przerwy w pełnieniu misji za granicą. Ustanowiono *Foreign Service Inspection* składającą się z doświadczonych FSO do kontrolowania całej służby. Zapewniono także możliwość korzystania z dodatków reprezentacyjnych na pewnych placówkach. Nowo przyjęci do pracy byli zatrudniani jako pozaklasowi z pensją 1500 \$. Prezydent mógł mianować członków *Foreign Service* po egzaminie i okresie próbnym (który obejmował 5 lat pracy w departamencie pod opieką wyznaczonych patronów). Nie dotyczyło to najważniejszych stanowisk ambasadorów lub posłów⁵⁵. Umożliwiono jednak awansowanie „career officers” do rangi posła. Integracja obu służb na poziomie stosunków międzyludzkich trwała w praktyce lata. Wywodzący się z *Ivy League* dyplomaci z poczuciem wyższości odnosili się do mających pośledniejsze pochodzenie konsułów. Teraz w sensie formalnym stali się jedną służbą w wyniku długotrwałego procesu połączenia (*amalgamation*).

Ponadto ustawa uregulowała status drugich i trzecich asystentów Sekretarza Stanu, utworzyła stanowisko *Assistant Secretary of State*, mianowanego za zgodą Senatu. Zlikwidowano stanowisko *Director of the Consular Service*, dając możliwość przejścia tych zadań przez dodatkowego asystenta Sekretarza Stanu. W rezultacie od 1 lipca 1924 roku były dyrektor służby konsularnej mianowany został właśnie asystentem Sekretarza Stanu. Były wtedy cztery osoby noszące tytuł asystenta Sekretarza Stanu.

Rogers Act zlikwidował *Diplomatic* i *Consular Bureau* istniejące od roku 1870, a utworzono *Division of Foreign Service Administration* pod wodzą doświadczonego Herberta C. Hengstlera, który pozostał na tym stanowisku do roku 1937. Sam John Jacob Rogers przeżył swoją ustawę tylko o kilka miesięcy, zmarł 29 marca 1925 roku po długotrwałej chorobie zdiagnozowanej w lipcu 1924 roku⁵⁶.

W roku 1924 Departament Stanu stracił jednego z najbardziej zasłużonych dyplomatów – Alveya A. Adee. Od 1 lipca 1924 roku został asystentem Sekretarza Stanu już nienumerowanym zgodnie z *Rogers Act*, jednak 3 dni po tym zmarł w wieku 82 lat po 54 latach służby⁵⁷. To jedna z najwybitniejszych postaci, swego rodzaju pamięć instytucjonalna departamentu, znawca procedur itd. Nakazał jednak spalenie swojego archiwum, a więc trudno odtworzyć dokonania tego polityka oceniane z jego własnej perspektywy.

⁵⁵ D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 147.

⁵⁶ Jego życiorys, pożegnalne listy kierownictwa Departamentu Stanu oraz opis pogrzebu patrz: *Death of Hon. John Jacob Rogers*, AFSJ, May 1925, vol. 2, No. 5.

⁵⁷ Opis kariery patrz: R. Gordon, *Anchor Man of the Department: Alvey Augustus Adee*, FSJ, August 1971.

Ustawa Rogersa dała szansę uhonorowania także innego profesjonalnego pracownika Departamentu, tj. Wilbura J. Carra, dyrektora służby konsularnej. Otrzymał on 1 lipca nowe stanowisko – asystenta Sekretarza Stanu z zadaniem sprawowania nadzoru nad sprawami konsularnymi. W uznaniu jego 32-letniej służby w momencie nominacji otrzymał symboliczny prezent, tj. srebrną skrzynkę z autografami Hughesa, Grewa, Harrisona, Adee i Wrighta⁵⁸.

Zwiększono wiele pensji, ale nadal nie były one wystarczające, gdyż wobec oporu *House Committee on Appropriation* ograniczono fundusze. Ponadto w systemie płac pojawiły się pewne niedorzeczności, jak wielu oceniało.

W wyniku pojawienia się zunifikowanej służby zagranicznej zmianie musiał ulec także sposób funkcjonowania stowarzyszenia zawodowego. *American Consular Association* latem 1924 roku przestało działać i na początku sierpnia tego roku powstało *American Foreign Service Association*, a jego czasowym przewodniczącym został Julius Lay. Przejął on majątek, jak i pismo ACB, które zmieniło tytuł⁵⁹. W październiku 1924 roku wydano pierwszy numer „The American Foreign Service Journal”⁶⁰.

Ustawa została dobrze przyjęta przez opinię publiczną. Chwalono wiele rozwiązań, w tym szczególnie utworzenie jednolitej służby zagranicznej. Ten akt powstawał w warunkach toczącej się zwykłej walki politycznej partii i grup interesów oraz istniejącego sporu między legislaturą a egzekutywą. W rezultacie, mimo dużej zgodności, nie udało się tej ustawy obronić przed niedorzecznościami, takimi jak utrzymanie zasady wydawania ponownej zgody Senatowi na mianowania, jeżeli np. konsul mający nominację przenosił się na stanowisko dyplomatyczne. W tym względzie Kongres, godząc się na połączenie obu służb, zdawał się nie uwzględniać nowej sytuacji i bronił swojej pozycji. Generalnie jednak ustawę chwalono i tylko nieliczni dyplomaci ją kontestowali. Świat akademicki biorąc pod uwagę swoje wcześniejsze zainteresowania, też to przyjął z zadowoleniem i uniwersytety realizujące programy dla „foreign service” podjęły w swej aktywności dydaktycznej i to, co było następstwem ustawy Rogersa.

Wobec zadań nowej epoki i potrzeb promowania handlu amerykańskiego nowoczesna ujednolicona służba zagraniczna z kompetencjami w sprawach ekonomicznych była racjonalnym rozwiązaniem. Pojawiające się plany wzmocnienia niezależnej służby dyplomatycznej nie miały szans. Według Hughesa, wzmocnienie służb powinno lepiej przygotować USA do rywalizacji i komunikacji międzynarodowej. Dla niego, Rogersa czy Lodge’a USA, odrzucając włączenie się do Ligi Narodów, stały się krajem wolnym od międzynarodowych uwikłań, ale takim, który wprost musiał mieć silną służbę zagraniczną. Nawet skrajny izolacjonista William E. Borah akceptował reformę – w dużej mierze z obawy przed wojną, do której USA nie będą przygotowane.

Niedługo po uchwaleniu ustawy wydano rozporządzenia wykonawcze. Najpierw prezydent Calvin Coolidge wydał *executive order* w dniu 7 czerwca 1924 roku, który

⁵⁸ Mr Carr Rewarded, ACB, Aug. 1924, vol. VI, No. 8, s. 285.

⁵⁹ *The Foreign Service Association*, ACB, Sep. 1924, vol. VI, No. 9, s. 258–259.

⁶⁰ „The American Foreign Service Journal” (dalej cyt. jako AFSJ); *Election of Officers. American Foreign Service Association 1933–1934*, AFSJ, Aug. 1933, vol. X, No. 8, podaje, że w latach 1925–1927 formalnie nie było przewodniczącego, a od roku 1927–1928 przewodniczącymi AFSA byli: 1927–1928 Evan E. Young; 1928–1929 Horace Lee Washington; 1929–1930 George T. Summerlin; 1930–1931 Ralph J. Totten; 1931–1932 Arthur Bliss Lane; 1932–1933 Leo J. Keena; 1933–1934 Norman Armour.

umożliwiał wprowadzanie tej ustawy w życie⁶¹. Utworzono *Board of Foreign Service Examiners*, której zadaniem było „formułowanie reguł egzaminów i ich przeprowadzenie... oraz określanie, które osoby, desygnowane przez prezydenta do egzaminów, nadają się do służby”. Kryteria dla kandydatów tam zawarte nie były zbyt ostre. Mówiły o tym, że kandydat ma „mieć dobry charakter i obyczaje oraz powinien fizycznie, mentalnie i pod względem temperamentu kwalifikować się do odpowiedniego wykonywania obowiązków służby zagranicznej”⁶². Wiek dla kandydatów określono od 21 do 35 lat i wymagano zdania 80% zadań w pisemnym i ustnym egzaminie. Pierwszy po wejściu w życie tych przepisów egzamin ze stycznia 1925 roku spotkał się z wielkim zainteresowaniem – było aż 317 kandydatów. W latach 1926–1928 egzaminy organizowano co roku. Po roku 1928 spadła liczba kandydatów i wtedy zmieniano system, przeprowadzając je w zależności od potrzeb – nawet co pół roku. Od roku 1931 wzrosła liczba kandydatów. W styczniu 1931 roku było 181; w lipcu 1931 – 233; w styczniu 1932 – 277, a we wrześniu 1932 – 455. Kryzys ekonomiczny wywołał nawet czasowe zawieszenie egzaminów od 12 maja 1933 roku. Przywrócono je w maju 1935 roku, ustalając od 12 listopada 1935 roku, że egzaminy będą organizowane raz w roku. We wrześniu 1939 roku do egzaminu przystąpiło 512 kandydatów.

Sam egzamin, znany z wcześniejszych lat, uznawany już był za normę. Przedmiot krytyki stanowiła natomiast forma egzaminu. Były to dwa dni egzaminowania po 7 godzin. Model pisemny oparty na krótkich odpowiedziach, w rezultacie premiujących pamięć, a nie rozumienie spraw. Do ustnego etapu zapraszano tych, którzy uzyskali w zależności od lat pomiędzy 60% a 75% pozytywnych odpowiedzi na egzaminie pisemnym. Taka procedura obowiązywała do roku 1931, kiedy sekretarz Stimson poprosił Josepha C. Greena o przeanalizowanie wraz z *Committee of Revision* tego systemu. Ich opinia z 11 maja 1931 roku zakładała potrzebę wprowadzenia 3-dniowych egzaminów dla stworzenia możliwości stawiania pytań wymagających dłuższych odpowiedzi. Miało to umożliwić ocenę inteligencji kandydatów, a nie tylko ich pamięci. To wdrożono i nowy typ egzaminu przeprowadzono w styczniu 1932 roku dla 181 kandydatów. Po tym dokonano tylko kosmetycznych korekt systemu, a ostatniej w lutym 1939 roku choć model z roku 1931 przetrwał kolejne lata.

Nowa służba zagraniczna zyskiwała w publicznej świadomości prestiż instytucji łączącej dobre cechy dyplomatów i konsulów. Ci, którzy mieli negatywny stosunek do tej formy służby publicznej, obdarzali ją nadal epitetami „bostońskich snobów”, ale to ulegało zmianie, gdyż coraz więcej było tam przedstawicieli klas średnich. Dla nich utworzenie systemu zakładającego należyłą płacę, emeryturę i lepsze warunki funkcjonowania stwarzało możliwość otrzymania pracy. Stworzenie od 1 lipca 1924 roku takich rozwiązań przyczyniło się więc do demokratyzowania służby zagranicznej, czyli jej otwarcia na klasę średnią.

⁶¹ Tekst *Regulations Governing the Reorganized Foreign Service* z 7 czerwca 1924 roku patrz: T.H. Lay, *The Foreign Service of the United States*, Prentice-Hall, Inc., New York 1925, Appendix F, s. 417–422; *Administrative Regulations Provided For by the President's Order*, ACB, July 1924, vol. VI, No. 7; The Honorable J.B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, AFSSJ, Jan. 1947, vol. 24, No. 1.

⁶² W.F. Ilchman, *Professional...*, s. 200, 203.

W ślad za zarządzeniem wykonawczym prezydenta z 7 czerwca doszło do wydania dwóch zarządzeń Sekretarza Stanu Nr 295 (w sprawie *Foreign Service Personnel Board*)⁶³ i 296 (w sprawie zasad funkcjonowania *Foreign Service School* w Departamencie Stanu) w dniu 9 czerwca 1924 roku⁶⁴. Prezydent zdecydował w tym dokumencie o utworzeniu Szkoły Służby Zagranicznej (*Foreign Service School*), ustanowił tam zasady egzaminów do służby zagranicznej, ustalił zasadę, że awanse w klasach od 1 do 9 opierać się będą na ocenie jakości pracy; przyjęcie do służby zagranicznej miało się rozpoczynać natomiast od rangi pozaklasowego członka służby zagranicznej. Przewidziano, że FSO i pracownicy po pięciu latach służby w departamencie zyskali uprawnienie do przeniesienia ich do odpowiedniej klasy FSO zgodnie z rekomendacją *Foreign Service Personnel Board* i akceptacją Sekretarza Stanu. Dokumenty te nie rozwiąły obaw przedstawicieli dawnych służb, że nie wszystko odpowiada ich nadal odmiennemu widzeniu spraw dotyczących sposobu kształtowania nowej służby. Na kształt tych regulacji mieli oczywiście wpływ zawodowi dyplomaci: Joseph Grew, Hugh Wilson, Butler Wright oraz zawodowy konsul W. Carr. Postrzegali oni inaczej te kwestie, choć w ciałach powołanych do egzaminowania i promowania zapewniono parytet obu dawnych służb.

Działalność *Foreign Service Officers' Training School* wywarła duży wpływ na procesy unifikacyjne. Nadal do tych procesów z niechęcią odnosiła się część dyplomatów. Według nich skala tych zmian zagrażała tożsamości ich służby. Możliwość przenoszenia z jednej służby do drugiej była szczególnie kontestowana przez część... – jak o nich mówiono – snobistycznych dyplomatów. Jednym z nich był zwolennik reformy Hugh Gibson. Wykazujący też pewną rezerwę wobec zmian Joseph Grew wysłał w tej sprawie limeryk do Gibsona, zanim ten opuścił Warszawę przed składaniem zeznania w sprawie *Rogres Bill*:

„A Washington feller named Rogers,
Is nuts for old consular codgers,
His pals call him John
But I call him Bill
For without the Bill, who would be Rogers?”⁶⁵.

To jednak nie mogło zmienić drogi wytyczonej przez ustawę Rogersa. Stworzone na jej podstawie reguły i instytucje zaczęły działać. Szkoła służby zagranicznej zaczęła funkcjonować 20 kwietnia 1925 roku, organizując szkolenie 17 pierwszych studentów, w tym jednej kobiety, którzy z sukcesem przeszli egzamin styczniowy⁶⁶. Zgodnie z przy-

⁶³ Tekst *Executive Committee on the Foreign Service Personnel Board*, nr 295 z 9 czerwca 1924 roku patrz: T.H. Lay, *The Foreign Service of the United States*, Prentice–Hall, Inc., New York 1925, Appendix G, s. 423–424.

⁶⁴ Tekst „The Foreign Service Board” nr 296 z dnia 9 VI 1924 patrz: T.H. Lay, *The Foreign Service...*, Appendix H, s. 425–296; Consul General J.B. Stewart, *Foreign Service Training School Department of State*, AFSJ, June 1933, vol. X, No. 6. *The Secretary of State Starts the Machinery of the New Law*, ACB, July 1924, vol. VI, No. 7; o pozytywnym wpływie na los szkoły i jej programu pierwszego dyrektora FS School Consul General William Dawson, patrz: E.O. Briggs, *Proud Servant. The Memoirs of a Career Ambassador*, The Kent State Univ. Press Kent 1998, s. 8.

⁶⁵ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 75, za Joseph C. Grew to Hugh Gibson, Nov. 12, 1923, Gibson Papers.

⁶⁶ *The Foreign Service School*, AFSJ, May 1925, vol. II, No. 5; *First Graduation Foreign Service School*, AFSJ, Oct. 1925, vol. II, No. 10.

jętymi regułami stali się pozaklasowymi pracownikami z pensją 2500 \$. Ich nauka miała trwać rok przy czym do 1 września mieli przejść główne elementy szkolenia. Potem mieli przejść wszystkie wydziały. Uczestniczyli każdego dnia w wykładach trwających 2 godziny, a obejmowały one kwestie polityczne i techniczne. Były prowadzone przez pracowników departamentu oraz innych agend rządowych.

Calvin Coolidge po objęciu urzędu pozostawił Hughesa, jak i innych wybitnych sekretarzy, między innymi H. Hoovera i A. Mellona, na ich stanowiskach⁶⁷. Hughes walczył o reelekcję Coolidge'a w roku 1924, ale nie pozwolił innym pracownikom z Departamentu Stanu na angażowanie się w kampanię wyborczą. Coolidge ufał Hughesowi, nazywając go największym Sekretarzem Stanu. Jednak ten, tuż po wybraniu Coolidge'a 4 marca 1925 roku, zrezygnował. Tłumaczył się tym, że w wieku 60 lat nie jest w stanie kontynuować misji. Podejrzewano, że poirytowany był małym wynagrodzeniem 12 000 \$ rocznie. Wskazywano także i na to, że miał dość sytuacji, gdy przewodniczącym komisji spraw zagranicznych nadal zostaje izolacjonista Borah. Odszedł, ciesząc się powszechnym szacunkiem. Dyplomaci akceptowali styl pracy i podziwiali intelekt Hughesa⁶⁸.

VI. 3. DEPARTAMENT STANU W OSTATNICH LATACH PROSPERITY

Prezydent Coolidge powołał w swej drugiej kadencji na Sekretarza Stanu **Franka B. Kellogga**⁶⁹ (był sekretarzem od 5 marca 1925 do 28 marca 1929 roku). Ten wcześniej był senatorem i członkiem Komisji Spraw Zagranicznych Senatu, przez dwa lata ambasadorem w Wielkiej Brytanii. Nie przyjęto tej nominacji dobrze, choć posiadał wiedzę w sprawach europejskich i doświadczenie międzynarodowe, był jednak nerwowy i niełatwy we współpracy⁷⁰. Kellogg chciał być aktywny w sprawach zagranicznych. Prezydent zostawił mu tu dużo swobody, a ten znalazł satysfakcję w dobrym współdziałaniu z prezydentem. Wiele jego nominacji na stanowiska w departamencie i w służbie zagranicznej nie było udanych. Nie wszystkie nominacje odbywały się jednak w takiej atmosferze. Kellogg doprowadził do mianowania podsekretarzem stanu politycznego nominata Dwighta Morrowa, bankiera z Banku J.P. Morgana, który miał zastąpić doświadczonego dyplomatę Josepha C. Grewa (poprzedni na tym kluczowym stanowisku byli profesjonalistami, jak np. William Philips i Henry P. Fletcher). Tylko interwencja prezydenta obroniła pozycję J. Grewa. Zaniepokojenie wywołała nominacja Michaela J. McDermotta, który zastąpił Hugh Wilsona na stanowisku szefa *Division of Current Information*, oraz ta z lipca 1927 roku, gdy Dwight Murrow został ambasadorem w Meksyku. Tu warto dodać, że ten szybko potwierdził swoje zdolności na polu dyplomatycznym. Dobrze odebrany był fakt mianowania kobiety – Ruth B. Shipley – na szefa Wy-

⁶⁷ M.C. Fuess, *Calvin Coolidge*, Boston 1940.

⁶⁸ *Mr Hughes And The Foreign Service*, AFSSJ, March 1925, vol. II, No. 3.

⁶⁹ D. Bryn-Jones, *Frank B. Kellogg*, New York 1937.

⁷⁰ H. Wilson, *Diplomat Between Wars*, New York 1941, s. 174–175.

działu Paszportowego oraz decyzja o utrzymaniu Herricka w Paryżu, czy też wysłanie Alansona B. Houghtona do Londynu.

Zmiany nastąpiły także w strukturze Departamentu Stanu. 28 października 1928 roku utworzono Biuro Tłumaczeń (*Translating Bureau*). Nieco podobne biuro po raz pierwszy powstało w roku 1833, ale ulegało różnym przekształceniom i czasowo było nieczynne. Jednak potrzeby wzrastały i nawet doświadczony Wilfried Stevens, znający ponad 30 języków, nie mógł podołać zadaniom wynikającym z kontaktowania się z kilkudziesięcioma państwami. W roku 1928 szefem rozbudowanego biura został Emerson B. Christie. Inna zmiana, wprowadzona w lutym 1928 roku, to utworzenie Wydziału Protokołu (*Division of Protocol*), co było przekształceniem ciała istniejącego. Od roku 1919 istniał bowiem w strukturze Urzędnik ds. Ceremonii (*Ceremonial Officer*). Ten nowy wydział pracował dla Departamentu Stanu, Białego Domu i konferencji międzynarodowych organizowanych przez inne agendy federalne. W roku 1929 zmieniono jego nazwę na Wydział Konferencji Międzynarodowych i Protokołu (*Division of International Conferences and Protocol*). Wreszcie, wobec wzrostu liczby traktatów zawieranych przez USA, utworzono Wydział Traktatów (*Treaty Division*) z Charlesem M. Karnesem na czele.

Gdy w czerwcu 1928 roku *Undersecretary* Robert E. Olds zrezygnował z funkcji, prezydent Coolidge mianował na jego miejsce wybitnego prawnika, specjalistę w zakresie prawa międzynarodowego, J. Reubena Clarka. Analiza nominacji w departamencie pozwala dobrze ocenić Kellogga. Poza kilkoma politycznymi lub koleżeńskimi nominacjami większość osób powołana była bez politycznej motywacji. Mianował na stanowiska kierownicze w wydziałach geograficznych, a na stanowiska asystentów osoby z doświadczeniem dyplomatycznym, jak np. Roberta F. Kelleya na szefa *Division of Eastern European Affairs*. Honorował więc zasady awansu opartego na kwalifikacjach. Podjął także działania na rzecz poprawy warunków funkcjonowania służby zagranicznej. Aż do uchwalenia *Lowden Act of February 17, 1911* nie zapewniano dyplomatom siedzib w miejscach rezydowania. Ta ustawa umożliwiła zakup budynków na te cele, lecz pomimo niej, w okresie 14 lat tylko 8 ambasad uzyskało swoje budynki, w tym jedna z daru, a nie kupna. 7 maja 1926 roku uchwalono ustawę *Foreign Service Building Act*, gdzie zagwarantowano 10 000 000 \$, z czego 2 000 000 rocznie na zakupy ambasad⁷¹. Powstała *Foreign Service Building Commission* z Sekretarzami Stanu, Skarbu i Handlu, a w Departamencie Stanu powstało *Foreign Service Building Office*, od czerwca 1926 roku systematycznie zajmujące się kupowaniem siedzib i rezydencji.

W czasach Kellogga zdarzyły się nieprzyjemne incydenty odmawiania z jego woli wiz osobom o poglądach, których nie akceptował, jak np. odmowa wizy przyjazdowej dla Aleksandry Kołontaj, posła ZSRR w Meksyku. To zostało źle przyjęte. Poważny konflikt wywołał Kellogg z Meksykiem, niezręcznie komentując w roku 1924 tamtejszą sytuację polityczną jako grożąca destabilizacją w regionie i szkodzącą interesom USA, mimo że dzięki poprzednikowi Hughesowi uznano tamtejszy rząd w roku 1923 i stosunki obu państw dobrze się układały. To jednoczyło opinię w Meksyku przeciw USA, jak

⁷¹ 44 Stat. 403; G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 289; o usiłowaniu zwiększenia budżetu patrz dla przykładu *Department of State Appropriation Bill, 1930*, AFSJ, Feb. 1929, vol. VI, No. 2; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 221.

i przypominało w Ameryce Południowej złe imperialne tradycje. Dopiero nowy ambasador w Meksyku, wspomniany już Dwight Morrow, załagodził konflikt.

Kelloggowi wypadło podejmować działania na rzecz wdrożenia w życie postanowień *Rogers Act*. Jak już pisano, prezydent Coolidge wydał rozporządzenie 7 czerwca 1924 roku, stwarzając możliwość powołania *Foreign Service Personnel Board* dla nadzorowania spraw kadrowych pod kierownictwem podsekretarza stanu. W opinii zewnętrznych obserwatorów nie sprawdziła się ta instytucja, gdyż jej członkowie sami objęli niedługo posady w dyplomacji, jak np. Grew w Turcji, J. Butler Wright na Węgrzech, a Hugh Wilson w Szwajcarii⁷². Te oskarżenia były nie do końca usprawiedliwione. Jednak Senat przeprowadził w tej sprawie śledztwo, wykazując promowanie w awansach ludzi ze służby dyplomatycznej kosztem tych wywodzących się ze służby konsularnej; ponadto wskazano na stosowanie dwóch odrębnych ścieżek awansowych, co było zaprzeczeniem idei i litery *Rogers Act*⁷³.

Pierwsza 17-osobowa grupa rekrutów zaczęła studia w *Foreign Service School* w kwietniu 1925 roku i szkolona była 5 miesięcy. Wyłonieni oni zostali w procedurze egzaminacyjnej, do której przystąpiły w styczniu aż 172 osoby. Inne roczniki kształcone były już przez 9 miesięcy. Każdego dnia uczestniczyli przez 2 godziny w wykładach, a potem pracowali jak urzędnicy, ucząc się procedur⁷⁴. Później szkolenie skrócono do 3–4 miesięcy. Dyrektorem szkoły był William G. Dawson. On dbał o szkolenie zawodowe i wykształcenie odpowiednich postaw etycznych. W kształceniu dominowało stanowisko odmienne od pierwszych nieco utopijnych koncepcji opierających się na teoriach stosunków międzynarodowych z lat dwudziestych. Przyszłych dyplomatów kształcono, uwzględniając realistyczne aspekty spraw międzynarodowych. Uczyli ich ludzie będący pod wpływem teorii takich autorów jak: Paul Reinsch, Archibald Carr, Lewis Einstein. Absolwenci mieli być realistyczni w analizie spraw, a nie cyniczni w ocenie polityki, jak zakładano. Uczono ich profesjonalnego zapobiegania wojnie. Wykłady obejmowały dwie grupy zagadnień: procedury i analizy spraw politycznych. Prezentowano na wykładach politykę USA, uczono sposobu prowadzenia analizy w regionach (np. wykład Allana Dullesa będącego *Chief of the Division of Near Eastern Affairs* o systemie przygotowywania raportów).

Uczący się byli zachęceni do poszerzania swoich horyzontów także w ramach samodzielnych studiów. Wiele miejsca poświęcano sprawom handlu zagranicznego oraz analizie kierunków polityki USA wobec innych państw. Rozumienie mechanizmów międzynarodowych stało się łatwiejsze w następstwie ujawnienia dokumentów sprzed i z samej wojny światowej. Studia powadzone były przy silnie ugruntowanej świadomości potęgi ekonomicznej USA, wielkiego producenta. Ze względu na myślenie o porządku międzynarodowym sprawy ekonomiczne zajmowały coraz więcej miejsca w kształceniu i świadomości pracowników służby zagranicznej. Budowano ich wiedzę na temat kryzysów i sposobów reagowania na nie, szczególnie wtedy, gdy miało to wpływ na interesy amerykańskich inwestorów. Przemiany wywołane I wojną światową, w tym

⁷² G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 287.

⁷³ Do podkomisji działającej w drugiej połowie 1927 roku wchodził: senator George H. Moses z New Hampshire, Harrison z Mississippi, James A. Reed z Pennsylvanii – patrz W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 196.

⁷⁴ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 81.

wybuch nacjonalizmów rodzący nowe konflikty, a wreszcie powstanie nowych państw, między innymi Polski, uwrażliwiał kształcących się na sprawy narodowe. Szczególną rolę w nauczaniu zajmowało prawo międzynarodowe. Prawo – jak chciano wierzyć – regulowało zasady rywalizacji państw, broniło je przed szkodliwą anarchią. Ten pogląd prezentowano w naukowym piśmarstwie Ellery’ego C. Stowella, byłego przewodniczącego *The National Civil Service Reform League’s Committee on Foreign Service* w latach 1919–1924. Jako profesor American University uczył dyplomatów w latach dwudziestych, prezentując koncepcje, że celem działania państwa jest osiągnięcie zwycięstwa w rywalizacji między państwami. Inni piszący w tym czasie i czytani przez studiujących, zwani idealistami, jak np. James W. Garner i Manley O. Hudson, promowali ideę, że prawo jest instytucją ustanowioną dla ochrony słabych przed napastnikami⁷⁵. Specjalne miejsce zajmowały kwestie dotyczące regionu Południowej Ameryki, gdzie służba nie była obiektem zainteresowania kandydatów. Przygotowano dyplomatów na to, że będzie się tam od nich oczekiwać wskazywania dróg rozwoju, a także i na to, iż uwagi na rzecz demokratyzowania ustrojów i wolnych wyborów mogą być ignorowane, czego doświadczyli już ich poprzednicy.

Sprawy europejskie przedstawiał słuchaczom William R. Castle. Krytycznie oceniał sytuację w Niemczech, gdzie władza była w rękach słabego rządu. Wykłady prowadzili też dyplomaci, np. Joseph C. Grew, J. Butler Wright, Wilbur J. Carr i Tracy H. Lay. Podejmowali jednoznaczne działania na rzecz walki o *esprit de corps*, wyzwolenia się od snobizmu. Jeden z twórców nowoczesnego kształcenia – J. Grew – przemawiając na spotkaniu z pracownikami służby zagranicznej 3 maja 1926 roku, życzył im, aby ich proces kształcenia i profesjonalizacja służby doprowadziły do powstania stopnia *Doctor of Foreign Service*, gdyż służba dyplomatyczna jest taką samą profesją jak prawo czy medycyna⁷⁶. Kontynuując mówił, jakie to tematy mogłyby powstawać, np. *The Diplomatic Technique of Macchiavelli as compared with that of Charles Evans Hughes*. Był bowiem zdania, że służba zagraniczna ma bogate tradycje, prowadzona jest przez profesjonalistów zdolnych do intelektualnej refleksji.

Carr, wywierający olbrzymi wpływ na kształcenie, chciał formować model szkolenia i prowadzenia polityki awansowej na podstawie doświadczenia ze służby konsularnej. Dyplomaci chcieli poddać te procedury swojej kontroli. Służba konsularna uchodziła za lepiej zorganizowaną i mającą lepsze procedury, jednak dyplomaci nie chcieli się im podporządkować. Carr uzyskał dla swoich koncepcji organizacyjnych poparcie sekretarza Hughesa, ale Grew skutecznie bronił dyplomatów nie dopuszczając, aby Carr zachował pełnię władzy nad sprawami administracyjnymi. W rezultacie *Personnel Board* stanowią kompromis i Grew był tam przewodniczącym, a w skład jej wchodził także m.in. Carr i Wright. To ułatwiło stosowanie jednolitej polityki i traktowanie wszystkich jako członków jednolitej służby zagranicznej, przy zachowaniu pewnej odrębności ścieżek awansowych. Już w dwóch pierwszych latach stosowania *Rogers Act* potwierdziły się obawy konsulów, że trudno im będzie awansować na stanowiska dyplomatyczne. Znany jest fakt, że Carr musiał stoczyć walkę o mianowanie konsula generalnego z Londynu – Roberta P. Skinnera – na stanowisko posła do Iranu. „Familia”, nieformalna grupa

⁷⁵ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 94.

⁷⁶ *To the Class of 1926*, Speech by Mr. J.C. Grew, at Foreign Service Luncheon, May 3, 1926, AFSJ, June 1926, vol. III, No. 6.

dypłomatów wywodzących się ze środowiska harwardzkiego, była temu był przeciwna, wobec czego nie dostał tego stanowiska⁷⁷. Dwa i pół roku od *Rogers Act* z 214 awansowanych 63% stanowili ludzie wywodzący się z dyplomacji, a tylko 37% konsulowie. W rezultacie konsulowie byli coraz bardziej przygnębieni polityką awansów wnioskowanych przez *Personnel Board*. O dziwo, także dyplomaci nie byli zadowoleni z jej pracy. Oburzeni praktykami awansowymi konsulowie zwrócili się o wsparcie do senatora George'a Mosera z New Hampshire, prosząc o obronę przed dominacją dyptomatów. Doprowadziło to do przesłuchań w 1928 roku i do nowej legislacji, tj. *Moses – Linthicum Act of 1931*⁷⁸. W rezultacie przebudowano *Board of Foreign Service Personnel*, wyłączając z niej dyptomatów klasy niższej niż I. To miało bronić ich przed sytuacją, w której mieliby rozpatrywać sprawy dotyczące mianowania ich na stanowisko ambasadora lub posła. Ustanowiono tam 8 klas FSO i grupę poza klasą, automatyczny wzrost pensji oraz system płatności w okresie urlopowym. Poza wieloma kwestiami wprowadzono procedury jednoczenia służb i w 1934 roku 42,3% członków służby zagranicznej miało kwalifikacje pozwalające na awansowanie ich na obu ścieżkach. Ustawa ta uznawana jest za skutecznie kończącą dominację dyptomatów w FS pod względem prawnym, jednak podziały w świadomości pozostały.

Konsekwentnie walczono o podniesienie jakości pracy FSO. Szczególnie skoncentrowano się na pracownikach wydziałów, które stykały się z nowymi państwami, gdzie posługiwano się mniej popularnymi językami. Program szkolenia językowego oparto na programie *Regulations Governing the Selection, Training and Promotion of Foreign Service Officers for Language Assignments in the Near East, in Eastern Europe, and in North Africa*, ogłoszonym przez sekretarza Kelloga 4 czerwca 1927 roku, a potem zawartym w *Executive Order No. 4879* z 8 maja 1928 roku. Dla przykładu przypomnijmy, że dwóch pierwszych, którzy zdali wymagane egzaminy językowe (z języka rosyjskiego), to George F. Kennan i William M. Gwynn. Zostali oni skierowani do pracy w Wydziale Spraw Wschodnioeuropejskich. Kolejni, którzy mieli zdać egzamin z języka rosyjskiego, także wywodzili się z tej sekcji. 30 czerwca 1933 roku zdawali go: Morris B. Chapman i Bertel E. Kuniholm, a kolejni z 30 czerwca 1934 roku to Charles E. Bohlen i Edward Page Jr.⁷⁹. Część z nich w następnych latach odegrała dużą rolę w kształtowaniu polityki wobec Związku Radzieckiego. Ponieważ nie uznawano państwa bolszewików, w dziale zajmującym się sprawami rosyjskimi zbierano dane o tym kraju, w tym o prawie i polityce. Sekretarz Stanu Kellogg w roku 1928 wyraźnie zadeklarował, że nie ma żadnych przeszkód w rozwijaniu stosunków handlowych z ZSRR, także w zakresie finansowania kredytowego tej wymiany przez banki. W rezultacie amerykański eksport do Rosji wzrósł z 7,6 mln \$ w 1923 do 114,4 mln w roku 1931⁸⁰.

W momencie powstania Wydziału Spraw Wschodnioeuropejskich USA nie miały uregulowanych stosunków z tymi nowo powstałymi państwami. Konieczne stało się wypracowanie wielu układów dotyczących stosunków, w tym dotyczących spraw handlo-

⁷⁷ W.F. Ilchman, *Professional...*, s. 195, przedstawia informacje o artykułach piszących o „Harvard junta” 53.

⁷⁸ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 215.

⁷⁹ R.F. Kelley, *Division of Eastern European Affairs*, AFSJ, Feb. 1933, vol. X, No. 2.

⁸⁰ A. Mania, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Związku Radzieckiego w latach 1933–1941*, Warszawa 1987, s. 40, tabela nr 1.

wych. W drodze wymiany not Polska, Estonia, Finlandia i Litwa w 1925 roku, a Łotwa w 1926 przyznały towarom amerykańskim klauzule najwyższego uprzywilejowania. Ponadto zawarto układy o przyjaźni, handlu i sprawach konsularnych: z Estonią w roku 1926, z Łotwą w 1928, z Polską w 1931, a w dalszych latach z Finlandią i Litwą. Podpisano także z tymi krajami układy o ekstradycji, arbitrażu i concyliacji oraz w sprawach długów. Zawarto umowy z Polską i Litwą o redukcji opłat za wizy nieemigracyjne i studenckie. W latach 1924–1932 podpisano z tymi krajami 50 dwustronnych traktatów, konwencji i porozumień.

Okres Kellogga kojarzony jest z Paktem Brianda–Kellogga⁸¹. Inicjatywy w zakresie postawienia wojny poza prawem rodziły się w różnych miejscach, w tym u senatora Boraha, a odrębnie u ministra spraw zagranicznych Francji – Aristide Brianda. Zaangażowanie się w to środowiska akademickiego, w tym Prezydenta Columbia University Nicolasa Murraya Butlera oraz prof. Jamesa T. Shotwella, przeniosły propozycje na *forum publicum*. Senator Borah zaproponował przekształcenie francuskiej propozycji układu dwustronnego na wielostronny. Francuzi, także mimo kompletnego braku zainteresowania Departamentu Stanu, oficjalnie wystąpili wobec USA z propozycją w czerwcu 1927 roku. Po wielu miesiącach wahań amerykańska odpowiedź, sugerująca wielostronny charakter porozumienia, została przyjęta i pakt podpisano 27 sierpnia 1928 roku w Paryżu. Kellogg dostał za to (wraz z Briandem) Pokojową Nagrodę Nobla w 1929 roku.

Po wyborze Hoovera sekretarz Kellogg, już 73-letni, zasygnalizował, że kończy się jego misja. Nie był wielkim sekretarzem, wahał się przed podejmowaniem decyzji, jednak nadrabiał pracowitością. Zostawił Departament Stanu dobrze zorganizowany z silnym morale pracowników.

VI. 4. DEPARTAMENT DOBY WIELKIEGO KRYZYSU

W historii Departamentu Stanu, w sferze polityki zagranicznej, w kwestiach dotyczących reformowania służby zagranicznej o wiele więcej niż jego poprzednik dokonał pułkownik **Henry L. Stimson** (sekretarz od 28 marca 1929 do 4 marca 1933 roku), powołany na to stanowisko przez nowego prezydenta Herberta Hoovera⁸². Wspominano częściej o innych kandydatach, takich, jak senator William E. Borah⁸³, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Senatu, czy dyplomata Henry P. Fletcher lub ambasador w Meksyku – Dwight Morrow. Wybrano Stimsona – gubernatora generalnego Filipin, którego poparli Root i Hughes. Stimson miał doświadczenie w pracy jako prokurator New Yorku, był kandydatem republikanów na gubernatora New Yorku, ale przegrał z demokratami, za Tafta był sekretarzem wojny, za Coolidge’a służył na Filipinach jako gubernator.

⁸¹ Patrz szerzej: J. Łaptos, *Pakt Brianda–Kellogga. Stanowisko państw europejskich wobec zagadnienia rezygnacji z wojny napastniczej w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe WSP, Kraków 1988.

⁸² F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 38; A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, Praeger Publishers, New York, 1962, s. 61.

⁸³ C.O. Johnson, *Borah of Idaho*, New York 1936, s. 397.

Na sposób jego działania duży wpływ miało to, że Hoover posiadał doświadczenie międzynarodowe. Współpraca układała się bardzo dobrze, po partnersku, choć były chwile, gdy Sekretarz Stanu rywalizował z Hooverem o to, któremu z nich przypisane będą zasługi za dokonania w konkretnej sprawie. Znamienny i pamiętny jest spór o autorstwo koncepcji nieuznawania terytorialnych zysków powstałych z naruszeniem prawa międzynarodowego, która powstała jako reakcja na agresję Japonii we wrześniu 1931 roku w Mukdenie, a potem okupację Mandżurii. Prezydent nie akceptował nazywania tego Doktryną Stimsona i chciał, aby w kampanii wyborczej 1932 roku Stimson nazywał to Doktryną Hoovera. Ten się z tego wywinął, przytaczając argument, że on i jego departament nie może brać udziału w kampanii politycznej. W rezultacie stosunki między nimi się psuły, a prezydent bardzo bolał nad tym, że nie z jego nazwiskiem kojarzy się ta koncepcja⁸⁴.

Ten sekretarz dokonał sam lub przyczynił się do decyzji prezydenta o zmianach personalnych. Nowym podsekretarzem stanu po J. Reubenie Clarku Jr. został w roku 1929 Joseph P. Cotton (zmarł w marcu 1931 roku), a po nim został z woli prezydenta William R. Castle Jr., doświadczony dyplomata pracujący w departamencie od roku 1919, a funkcję tę sprawował do marca 1933 roku, gdy przejął ją William Philips.

Nominacje w wydziałach geograficznych oparte zostały na zasługach i kwalifikacjach. Wydział Spraw Wschodnioeuropejskich pozostał nadal w rękach Roberta F. Kelleya. Wydział ten musiał się koncentrować na znajdowaniu uzasadnień dla nieuznawania ZSRR, i to w sytuacji, gdy USA handlowały z Rosją na szeroką skalę, stając się jednym z najważniejszych partnerów handlowych państwa komunistycznego.

W roku 1931 istniejące w ramach departamentu *Office of Solicitor* zostało zmienione w *Office of Legal Adviser* (na podstawie *Act of February 23, 1931*). Zajmowało się ono ekstradycjami, sporami granicznymi, wdrażaniem traktatów i kwestiami prawnymi, ale najważniejsze były sprawy dotyczące roszczeń o wartości od 500 do 13 000 000, sięgających wstecz aż 100 lat⁸⁵. Szefem był Green H. Hackworth, prawnik z Departamentu Stanu od roku 1916 roku i radca już od 1925. Dla porządku dodajmy, że w departamencie już od roku 1848 był urzędnik odpowiedzialny za roszczenia (*claims*) i w roku 1870 włączono go w struktury *Department of Justice*, choć od 1887 roku działał w ramach Departamentu Stanu urząd, którego najnowszą mutacją stał się *Office of Legal Adviser*.

Jeszcze przed przyjściem do departamentu Stimsona *The Division of Publications* został przemianowany na Urząd Doradcy Historycznego (*Office of Historical Adviser*) decyzją zawartą w *Departmental Order No. 468* z 15 lutego 1929⁸⁶. Było to biuro odpowiedzialne za wydawanie dokumentów, takich jak: *Arbitration Series*, *Conference Series*, *Eastern European Series*, *Executive Agreement Series*, *Latin American Series*, *Map Series*, *Near Eastern Series*, *Passport Series*, *Treaty Series*, *Western European Series*, potem powiększona o *Commerical series*. Poza tym wydawano *Diplomatic List*, zawierającą wykaz dyplomatycznych reprezentantów w Waszyngtonie, półrocznik „Foreign Consular Offices in the United States” i kwartalnik „Foreign Service List” ze spisem

⁸⁴ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, Praeger Publishers, New York 1962, s. 125.

⁸⁵ E.C. Stowell, *The Legal Adviser of the Department of State*, Washington 1936.

⁸⁶ *The Office of the Historical Adviser*, AFSJ, Dec. 1931, vol. VIII, No.12; D. Tyler (Historical Adviser, DoS), *The Office of the Historical Adviser*, AFSJ, Sep. 1929, vol. VI, No. 9.

amerykańskich konsulów i dyplomatów, „Press Release” – drukowane co tydzień – oraz rocznik „Register of the Department of State” i miesięcznik „Treaty of Information”, a także „Foreign Relations of the United States” oraz „Treaties and Other International Acts of the United States of America”, „Territorial Papers of the United States”, a wreszcie „Statutes at Large of the United States”⁸⁷. Pod opieką tego biura znajdowała się także biblioteka ze 175 000 woluminów i archiwa departamentu. Tam także powstawały projekty *executive orders* i proklamacji. Sprawy wydawnicze prowadził od roku 1924 historyk – dr Tyler Dennett, który został pierwszym Doradcą Historycznym, ale zrezygnował 31 marca 1930 roku, kiedy zastąpił go Hunter Miller. Od roku 1933 *Historical Adviser* otrzymał formalne kompetencje w zakresie prawa do doradzania Sekretarzowi Stanu w kwestiach historycznych i konstytucyjnych.

Stimson przyczynił się do unormowania wielu spraw i uzyskał od Kongresu od roku 1931 znacznie większe sumy na departament, zwiększając atrakcyjność tej pracy i przyciągając do niej nowych młodych pracowników. System płacowy poprawiono na mocy tzw. *The Welch Act of 1928*, podnosząc płace, w tym np. ustanawiając tę najwyższą w wysokości 9000 \$, co było najwyższą wartością w służbie cywilnej, a w roku 1930 podniesiono kwotę do wysokości 10 000 \$ (Sekretarz Stanu od roku 1925 zarabiał 15 000 \$)⁸⁸. Co ważne, prezydent Hoover i sekretarz Stimson wywalczyli w Kongresie przyznanie w ustawie budżetowej na rok 1930 – 2 364 273 \$ (dwa razy więcej niż w 1929) na potrzeby Departamentu Stanu⁸⁹. Kolejna ustawa z 26 czerwca 1930 roku wprowadziła reguły dotyczące warunków bytowych, mieszkaniowych pracowników służby zagranicznej⁹⁰. W latach 1920–1930 liczba pracowników departamentu wzrosła do 714, a liczba pracowników *Foreign Service* wzrosła z 514 do 633. W roku 1930 w departamencie i na placówkach pracowało łącznie 4726 osób, a w roku 1940 były to 5444 osoby⁹¹. Jednak kryzys i wywołane nim oszczędności wstrzymały możliwość skorzystania z tych nowych regulacji płacowych (budżet departamentu na rok 1933 to wartość 2 265 540 \$, a w 1934 to już tylko 2 083 012 \$) i dopiero w roku 1935 wrócono do ich stosowania.

Podążano wówczas dalej w kierunku unifikacji dawnych oddzielnych służb. Znalazło to odzwierciedlenie w nowej ustawie (będącej korektą *Rogers Act*⁹²), tj. *Reorganization Act of February 23, 1931*⁹³, która wraz z rozporządzeniami wykonawczymi (*Executive Order June 8*, i *Departmental Order No. 520* z 19 czerwca 1931 roku) weszła w życie 1 lipca 1931 roku i znana jest jako tzw. *Moses-Linthicum Act* (nazwa wzięta od kongresmena o nazwisku J. Charles Linthicum z Maryland i senatora George’a H. Mosesa

⁸⁷ *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, George Verne Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936, s. 46.

⁸⁸ *Mr. Rogers' Second Bill*, May 18, 1928, AFSJ, July 1928, vol. V, No. 7.

⁸⁹ T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department of State*, Praeger Publishers, New York 1976, s. 35.

⁹⁰ E.L. Harris, *Milestones of Progress in the Foreign Service*, AFSJ, Feb. 1931, vol. VIII, No. 2.

⁹¹ U.S. Department of State, *The Department of State, 1930–1955*, Department of State Publication 5852 Washington, D.C. US Gov. Print Off. 1955, s. 2.

⁹² W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ, Sep. 1952, vol. 29, No. 9, s. 62.

⁹³ 46 Stat. 1207; The Honorable J.B. Steward, *Foreign Service Milestones*, AFSJ, Jan. 1947, vol. 24, No. 1. Artykuł ten przypomina, że kolejne o tak znaczącym charakterze ustawy reformujące *Foreign Service* zawierał *Act of May 3, 1945*, a szczególnie *The Act of August 13, 1946*, tj. *Foreign Service Act of 1946*.

z New Hampshire), który – jak już pisano – uregulował kwestie równego traktowania członków korpusu dyplomatycznego bez względu na poprzednią służbę⁹⁴. Te regulacje wspierał prezydent Herbert Hoover i jego Sekretarz Stanu Henry L. Stimson.

Ustawa wprowadziła nowe rangi dla urzędników *Foreign Service*, rekompensatę dla nich za prace w szczególnych warunkach na pewnych placówkach, zakazała zatrudniania obcych obywateli na stanowiskach urzędników w służbie zagranicznej. Ustanowiono widełki płacowe dla poszczególnych rang pracowników służby zagranicznej i zasady wzrostu płac, przyjęto także możliwość przejścia na emeryturę po trzydziestu latach pracy, a nie od 65 roku życia. Otworzyło to służbę dla przedstawicieli także innych, obok wyższych, grup społecznych. Wprowadzono zasadę, że urzędnicy pracujący w służbie zagranicznej po 5 latach pracy mogli być zwolnieni z pisemnego egzaminu wstępnego i dla nich limit wieku podniesiono do 45 lat⁹⁵. Praktyka wykazała, że tylko nieliczni zdali ten egzamin. Zmiany w przepisach jakby zsumowały wysiłki na rzecz zreformowania tych służb widoczne już od lat pięćdziesiątych XIX wieku i wywołały bardzo szybkie przeobrażenia składu i struktury społecznej służby zagranicznej. Pracą w tej służbie zaczęły się interesować liczne grupy obywateli wywodzące się już z całego kraju. Dokonały się wówczas bardzo wyraźne zmiany w społecznym profilu członków służby zagranicznej. Bardzo symptomatyczne są dane, które mówią, że w roku 1924 32,4% dyplomatów i 5,4% konsulów uczęszczało do Harvardu, zaś w roku 1936 tylko 5,5% starających się o pracę w służbie zagranicznej wywodziło się z Harvardu i wyraźnie wzrastała liczba kandydatów z *Georgetown University*, *George Washington University*, *Stanford University*, a także *City College of New York*⁹⁶.

Lata po wejściu w życie *Rogers Act* wskazały, że w sensie mentalnym proces przekształcania dyplomacji nie był tak szybki jak oczekiwano⁹⁷, lecz większe czy drobniejsze korekty systemu funkcjonowania służby zagranicznej i Departamentu Stanu poprawiały reputację tych instytucji. Jak zauważało wielu obserwatorów, pozycja Departamentu Stanu w czasach powilsonowskich, za rządów Hardinga i Coolidge'a rosła. Departament był już dobrze zorganizowaną strukturą z profesjonalnym personelem w kraju i za granicą.

Wówczas dokonano także zmian w funkcjonowaniu jednostek zajmujących się sprawami personalnymi i utworzono Wydział Personalny Służby Zagranicznej (*Division of Foreign Service Personnel*). Od roku 1928 ustabilizowało się *curriculum* dla studentów, w którym znajdowały się następujące przedmioty: Organization of the Department and Foreign Service; Administrative Matters (Estimates and Allotments, Leaves, Transits Periods and Leases); International Law; Foreign Commerce; Estates and Notarials; Documentation of Merchandise; Passport and Citizenship, Inventories, Shipping and Seamen; Codes; Political Reporting; Immigration Law and Practice; Accounts⁹⁸. James B.

⁹⁴ T.S. Estes, E.A. Lightner Jr., *The Department...*, s. 35; J.B. Stewart, *Foreign Service Milestones*, s. 17; Press release DoS June 10, 1931, *Importance of New Foreign Service Act Publicly Recognized as Executive Orders Are Issued*, AFSJ, July 1931, vol. VIII, No. 7; o odłożeniu wdrożenia zasad tej ustawy z powodu kryzysu aż do roku 1935 patrz: W.W. Blancké, *The Foreign Service...*, s. 20.

⁹⁵ W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 207.

⁹⁶ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 108.

⁹⁷ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 103.

⁹⁸ Consul General J.B. Stewart, *Foreign Service Training School Department of State*, vol. X, June 1933, No. 6.

Stewart podaje, że za kierownictwa szkół służby zagranicznej *Chief Instructor* Williama Dawsona, tj. w latach 1925–1928, wykształcono: od 1 kwietnia 1925 do 1 września 1925 roku – 18 osób, od 2 listopada 1925 do 3 maja 1926 roku – 13 osób, od 1 października 1926 do kwietnia 1927 roku – 21 osób, a od 29 września 1927 do czerwca 1928 roku – 35 osób. Od roku 1928 kształcenie oparto na wydłużonym kursie 3-miesięcznym. W rezultacie od roku 1925 do czerwca 1933 roku przeszkolono 279 osób.

Za Hoovera dokonały się ważne zmiany w zakresie unifikacji. Zarządzenie wykonawcze Nr 5642 z 8 czerwca 1931 roku wprowadziło zasadę ustanawiającą *dual commission*, pozwalającą na pełnienie funkcji zarówno w misjach dyplomatycznych, jak i konsularnych. Dzięki tej nowej praktyce w roku 1934 kwalifikacje podlegające *dual commission* posiadało już 42,3% z FSO, a w 1939 – tylko 3% nie miało takich kompetencji. W roku 1935 F.D. Roosevelt zażądał, aby ci, którzy służyli tylko w dyplomatycznej służbie, podejmowali także funkcje konsularne. Jakby symbolicznie dokonał tego dyplomata Jay Pierrefont Moffat, który w roku 1935 został mianowany konsulem generalnym.

Demokratyzowanie się systemu nie dotyczyło jednak dwóch grup, tj. kobiet i osób czarnoskórych. Kobiety pracowały w Departamencie Stanu tylko jako niskie rangą urzędniczki, okazjonalnie powierzano im funkcje kierownicze na niższych szczeblach. Tu przypomnieć należy takie osoby jak np. Margaret M. Hanna, która została szefową Biura Korespondencji (*Chief of the Correspondence Bureau*) w roku 1918⁹⁹. Jeszcze w 1909 roku asystent sekretarza Frederick Van Dyne ostrzegł przed przyjmowaniem kobiet do służby zagranicznej, gdyż „największą przeszkodą w zatrudnianiu kobiet na dyplomatycznych stanowiskach jest ich brak umiejętności zachowania sekretu”¹⁰⁰. Ten typ myślenia o kobietach przetrwał także po wejściu w życie ustawy Rogersa, choć nie mówiono tego publicznie. Jednak jeszcze w roku 1924 było w pytaniach przygotowanych przez *Examination Board* takie: „What are the principle reasons, in your judgment, for granting the rights to vote to woman”. W lipcu 1924 roku Joseph C. Grew został przewodniczącym *the Foreign Service Personnel Board* i zdecydował o wykluczeniu kobiet ze służby bez łamania zasady awansu opartego na kwalifikacjach. Zakładał, że kobiety zburzą atmosferę, domagając się specjalnego traktowania. Nie będą się też nadawały do służby w Ameryce Południowej z powodu tamtejszych zwyczajów seksualnych. Grew szukał różnych wybiegów, aby wykluczyć kobiety, lecz bał się krytyki opinii publicznej. Apelowal do kobiet, aby nie poszukiwały tu kariery. Obawiał się jednak, że kobiety mogą bardzo dobrze wypaść na egzaminach pisemnych. Z tego powodu rekomendował prywatnie członkom *Personnel Board*, że powinni: „we shall have to fail [women] on their oral examinations on the grounds that they do not possess the necessary qualifications for the Service”¹⁰¹. Wielu uważało, że jest wiele przyczyn, dla których kobiety nie powinny pełnić służby dyplomatycznej. Po pierwsze, uzasadniać to miał niechętny stosunek wielu do kobiet jako dyplomatów, co może uniemożliwić wykonywanie misji. Po

⁹⁹ H.L. Calkin, *Women in Department of State: Their Role in American Foreign Affairs*, Office of the Deputy Undersecretary for Management, Dep. of State, US Gov. Print. Office 1978, s. 25. Na stronie 33 podaje on, że liczba kobiet pracujących w DoS wzrosła z 5 w 1874 do 552 w 1940 roku; na stronie 48 informuje, że pierwszym urzędnikiem konsularnym była Cecilia Jordan, służąca w latach 1882–1884 w Algierze.

¹⁰⁰ „The greatest obstacle to the employment of women as diplomatic agents is their well known inability to keep a secret” za: F. Van Dyne, *Our Foreign Service, The ABC of American Diplomacy*, Rochester, The Lawyers' Cooperative Publishing Co., 1909, s. 77, za R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 108.

¹⁰¹ R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 109, za: Diary Grewa; H.L. Calkin, *Women...*, s. 69.

drugie, istniało wciąż wiele miejsc na świecie, gdzie wykluczone było pełnienie służby przez kobiety, gdyż mogłoby to obniżyć morale mężczyzn. Po trzecie wreszcie, kobiety szczególnie atrakcyjne i zdolne prędzej czy później będą chciały wyjść za mąż, co spowodowałoby konieczność rezygnacji, gdy już zaczną być przydatne do pełnienia służby¹⁰². Carr chciał doprowadzić do prezydenckiej decyzji wykluczającej kobiety i osoby czarnoskóre czy też naturalizowanych obywateli z prawa do zdawania egzaminu. Sekretarz Hughes odrzucił jednak możliwość rekomendowania prezydentowi wydania takiego zarządzenia wykonawczego¹⁰³. To i tak nie powstrzymało działań Carra, Grewa czy Hugh Wilsona na rzecz ograniczenia dostępu kobiet do służby.

Od roku 1923 do 1940 tylko sześć kobiet mianowano do służby zagranicznej. Lucille Atcherson¹⁰⁴ z Ohio jako pierwsza została mianowana w roku 1922 dyplomatą po zdaniu dwóch wymaganych egzaminów i podjęła prace w wydziale Ameryki Łacińskiej, potem w Bernie od roku 1925 jako III sekretarz (gdzie posłem był Hugh Gibson, przeciwnik pracy kobiet w służbie zagranicznej) i Panamie też jako III sekretarz. Zrezygnowała w 1927 roku z powodu wyjścia za mąż. Ona była jedyną w służbie w momencie wchodzenia w życie *Rogers Act*. Panna Patty Field z Kolorado jako pierwsza zdała egzamin i została mianowana w roku 1925 na stanowisko konsularne do Amsterdamu. Zrezygnowała w roku 1929 dla stanowiska w *The National Broadcasting Corporation*. Frances Elizabeth Willis z Illinois jako trzecia kobieta została mianowana w 1927 roku kolejno do Valparaiso, Santiago, Sztokholmu i Brukseli, gdzie była już II sekretarzem. Margaret Warner z Massachusetts została mianowana w roku 1929 i służyła w Departamencie Stanu i w Genewie, ale z powodu złego stanu zdrowia zrezygnowała w 1931. Nelle B. Stogsdall z Nebraski została mianowana w roku 1926 i służyła w Departamencie Stanu, potem była I wicekonsulem w Bejrucie i zrezygnowała w 1931 roku z powodu wyjścia za mąż. Constance Ray Harvey z New York jako szósta kobieta została mianowana w roku 1930 do służby zagranicznej i służyła w Ottawie oraz Bazylei. Była pierwszą kobietą, która została konsulem generalnym. Ponadto Margaret M. Hanna z Michigan po podniesieniu jej do rangi *Chief of Division of Coordination and Review* w Departamencie Stanu została w roku 1937 mianowana konsulem w Genewie.

Każdego roku przeciętnie 17 kobiet przystępowało do egzaminów na członka służby zagranicznej, ale w latach 1931–1939 żadna nie przeszła egzaminów. W styczniu 1925 roku do pierwszego egzaminu przystąpiły cztery kobiety. Do roku 1929 przystępowały do egzaminów 73 kobiety, ale tylko cztery je zdały: w roku 1927 jedna, w 1928 dwie, w 1929 jedna¹⁰⁵. W kolejnych latach do roku 1939 żadna kobieta nie zdała egzaminu i nie weszła do służby. *The Reorganization Act of 1939* przywrócił kobietom pewną szansę pracy w służbie zagranicznej FSO, ale i tak do roku 1941, do włączenia się USA w wojnę, żadna z kobiet nie weszła do służby. Wielu ważnych urzędników z departamentu kwestionowało ich kwalifikacje, jak np. Hugh Wilson sugerujący nawet, aby stworzyć

¹⁰² H. Wright, *Can a Woman Be a Diplomat?*, AFSJ, Aug. 1940, vol. 17, No. 8.

¹⁰³ H.L. Calkin, *Women...*, s. 70.

¹⁰⁴ Była ona pierwszą, która zdała egzamin z wynikiem 86,60 na 100 – patrz: B.J. Good, *Woman In the Foreign Service: A Quiet Revolution*, FSJ, January 1981; A.M. Morin, *Her Excellency: an oral history of American women ambassadors*, Macmillan, New York 1995, rozdz. 1; patrz też H. Parafianowicz, *Pierwsze kobiety w dyplomacji amerykańskiej. Przyczynek do dyskusji na temat gender* [w:] *Księga dedykowana Prof. Zbigniewowi Kuderowiczowi. „Wyjaśnić i rozumieć”*, red. M. Kowalska, Białystok 2006, s. 61.

¹⁰⁵ H. Parafianowicz, *Pierwsze kobiety w dyplomacji...*, s. 82.

odrębny wydział dla ich spraw awansowych, bo nie sprostają męskim kryteriom. W roku 1928 ukazał się ostry w formie pamflet *Opportunities for Women as Officers In the Foreign Service of the United States*, wydany przez *Federation of Women's Clubs*, który skrytykował takie postawy¹⁰⁶.

Istniały też inne sposoby wprowadzania kobiet do służby zagranicznej. Po 42 latach pracy w Departamencie Stanu Margaret M. Hanna jako siódma kobieta została mianowana poprzez awans 9 lipca 1937 roku na członka korpusu służby zagranicznej 5 klasy i pięć dni później zaczęła pracować w konsulacie w Genewie. Z kolei J. Borden Harri-man została mianowana przez prezydenta Roosevelta posłem w Norwegii. Kolejny krok to mianowanie w 1933 roku pani Ruth Bryan Owen posłem w Danii¹⁰⁷. Publicznie podnoszono, że może to być obrazą dla Danii. Jednak kwalifikacje pani Owen przekonały wielu. Dodajmy, że w Waszyngtonie w roku 1939 akredytowana była tylko jedna kobieta Alicia Viera, ale jedynie na stanowisko sekretarza ambasady chilijskiej.

W podobny sposób wykorzystywano egzaminy ustne dla powstrzymania ludności kolorowej. Robiono to, starając się nie zaszkodzić opinii poprawnego funkcjonowania systemu awansu opartego na zasługach. Niewiele osób z tych dyskryminowanych mogło przejść egzaminy. Pierwszym takim obywatelem, który zdał egzamin, był Clinton Wharton, po latach – w 1961 roku – został mianowany pierwszym czarnoskórym ambasadorem. W roku 1925 departament pod wpływem Coolidge'a odrzucił politykę dyskryminacji, ale to wiele nie zmieniło. Gdy Grew dowiedział się o działaniach Coolidge'a na rzecz likwidacji dyskryminacji nakazał komisji podniesienie standardów, licząc że kobiety i czarnoskórzy im nie sprostają. Nie mamy dokładnych danych dotyczących kolorowych kandydatów zdających egzaminy¹⁰⁸. Jednak wiemy, że w okresie 1914–1930 siedmiu czarnych adeptów mianowano do służby zagranicznej. W roku 1935 tylko dwóch służyło w tym korpusie. Czarnoskórzy obywatele powołani do służby zagranicznej najczęściej byli wysyłani do Liberii, bo tam ich tolerowano. Inne miejsca, do których się udawali bez obaw, że doznają despektu, to Azory i Francja.

Dodajmy, że już wcześniej w służbie konsularnej pojawiali się czarni obywatele. 29 października 1845 roku William Alexander Leidesdorff został mianowany konsulem w Yerba Buena (dziś San Francisco) jako pierwszy czarny obywatel¹⁰⁹. Mało jest jednak danych potwierdzających jego aktywność na tym terenie. Był on aktywnym biznesmem, budowniczym pierwszego hotelu w San Francisco i jednym z trzech pionierów tworzących szkoły publiczne. Wielu autorów wskazuje z kolei na człowieka o nazwisku Ebenezer Don Carlos Bassett w okresie 1869–1877, który był posłem w Haiti. I tak, od 20 września 1898 do 20 listopada 1905 roku agentem konsularnym we Władystoku był Richard Theodore Greener, pierwszy czarny absolwent Harvardu¹¹⁰. Literatura

¹⁰⁶ W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 234.

¹⁰⁷ A.M. Morin, *Do Women Make Better Ambassadors? Study of 50 Years of Female Envoys Shows Gender Can Be an Advantage*, FSJ, Dec. 1994.

¹⁰⁸ Więcej o aktywności czarnych obywateli w służbie zagranicznej patrz: M.L. Krenn, *Black Diplomacy: African-Americans in the State Department, 1945–1969*, Armonk, NY Sharpe 1999; o aktywności czarnych pracowników FS patrz: A.O. Hero Jr., *America Negroes and US Foreign Policy 1937–1967*, „Journal of Conflict Resolution”, 1969, No. 13 (2).

¹⁰⁹ H.G. Dawson Jr., *First African-American Diplomat*, FSJ, Jan. 1993.

¹¹⁰ J.H. Shellenberger, *The Forgotten Consul*, FSJ, May 1992; patrz też Ludlow W. Werner, *Negroes in the Foreign Service*, AFSJ, July 1942, vol. 19, No. 7.

wspomina najdłużej pracującego w departamencie czarnoskórego obywatela o nazwisku Edward Augustine Savoy, który pracował od roku 1869 do 1933 jako posłaniec dla 21 sekretarzy stanu¹¹¹. Żaden Azjata nie służył w tym okresie w służbie dyplomatycznej i konsularnej.

Olbrzymi, w powyższych kwestiach negatywny wpływ na procesy przemian w służbie zagranicznej miał fakt silnych powiązań koleżeńskich, opartych na przynależności do tych samych kręgów społecznych, a także ukończenia tych samych szkół przez doświadczonych, wysoko ulokowanych w strukturze departamentu, osoby. Symbolem tego była wspomniana już „Familia”, którą tworzyli m.in.: Grew, Fletcher, Philips, Basil Miles, także Leland Harrison, James Sterling. Mieli siedzibę na 1718 JH Street i zawsze tam się spotykali, gdy tylko nie rezydowali za granicą. Fletcher i Harrison nie byli żonaci, więc to było ich całym życiem. Wśród nich Grew, Harrison, Miles i Wadsworth studiowali na Harvardzie w latach 1900–1905, a Fletcher nie był nawet w college’u, ale czuł się harwardczykiem. Oni zaczęli kariery za T. Roosevelta. To pierwsza generacja profesjonalnych dyplomatów. Byli jakby drugim wewnętrznym departamentem. Wysyłali swoich na misje. Pod ich wpływem kształcili się tacy dyplomaci, jak: Franklin Mott Gunther, Norman Armour, Jay Pierrepont Moffat czy George Summerlin. Nie udało im się zawsze trzymać razem, gdyż *Personnel Board* preferowała wysyłanie nowych adeptów do Orientu i Ameryki Południowej. „Familia” nie mogła utrzymać swej pozycji, gdyż profesjonalizacja awansu i przydziałów odbierała jej dominującą pozycję. Czasem walczyli skutecznie o awanse dla swoich czy siebie. Warto i to wspomnieć, że brakowało też w służbie katolików, gdyż wobec nich Carr, a szczególnie Fletcher zachowywali rezerwę¹¹².

Departament w swej wewnętrznej strukturze, jak i obsadzie personalnej zmieniał się w coraz szybszym tempie. W roku 1931 powstały dwa odrębne wydziały. 11 września 1931 roku zarządzenie Sekretarza Stanu Nr 527 tworzył Wydział Protokołu (*Division of Protocol*), natomiast zarządzenie Sekretarza Stanu Nr 528 – Wydział Konferencji Międzynarodowych (*Division of International Conferences*)¹¹³. Warren D. Robbins został szefem pierwszego z nich (a Charles Lee Cooke pozostał na stanowisku *Ceremonial Officer*), natomiast James C. Dunn mianowany był szefem *Division of International Conferences*. 1 stycznia 1931 roku *Bureau of Indexes and Archives* zyskało nową nazwę *The Division of Communications and Records* (największy wydział w Departamencie Stanu), a szefem pozostał David A. Salamon¹¹⁴. Niektóre nominacje ambasadorskie nie zachwyliły opinii publicznej, a jeszcze w większym stopniu rozczarowały departament, gdyż nie z ich grona dobierano kandydatów na te stanowiska (jak zresztą nigdy się nie działo w wypadku najważniejszych placówek). Polityczny charakter miało mianowanie w roku 1929 ambasadora do Londynu w osobie Charlesa G. Dawesa, doświadczonego w kwestiach finansów międzynarodowych, ale nie w dyplomacji (ten zresztą w roku

¹¹¹ B.D. Hullen, *Inside the Department of State*, New York 1939, s. 10.

¹¹² R.D. Schulzinger, *The Making...*, s. 115.

¹¹³ *Departmental Order No. 550*, AFSJ, July 1933, vol. X, No. 7 podaje, że *Departmental Order No. 550* wydany przez Cordella Hulla 22 maja 1933 roku połączył te dwa wydziały z dniem 1 czerwca 1933 roku, a szefem został James Clement Dunn, natomiast na stanowisku *Ceremonial Officer* pozostał Charles Lee Cooke.

¹¹⁴ G.H. Stuart, *The Department of State....*, s. 306.

1932 został zastąpiony przez byłego sekretarza skarbu Andrew W. Mellona, sam przejmując stanowisko prezesa *Reconstruction Finance Corporation*). Nie najlepiej oceniano mianowanie senatora Waltera E. Edge'a do Paryża. Ten miał doświadczenie w Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych, wspierał i promował ustawę gwarantującą budowę budynków dyplomatycznych za granicą, co dawało mu jakiś tytuł do sprawowania funkcji dyplomatycznej. Szczęśliwie po pewnym czasie okazało się jednak, że obydwaj dyplomaci dobrze spisali się na placówkach. Podobnie było z nominacją senatora Fredericka M. Sacketta na ambasadora w Berlinie, która wprawdzie zasługiwała na krytykę, gdyż nie miał on doświadczenia dyplomatycznego, ale jako biznesmen okazał się skuteczny w nawiązywaniu kontaktów handlowych z Niemcami.

Ważną zmianą dotyczącą warunków funkcjonowania Służby Zagranicznej USA była ustawa *Act of June 5, 1930*¹¹⁵, która utworzyła Zagraniczną Służbę Rolniczą USA (*Foreign Agricultural Service of the United States*), działającą w ramach *Department of Agriculture*. Ta obok Zagranicznej Służby Handlowej USA (*Foreign Commerce Service of the United States*) działającej w ramach *Department of Commerce*, stworzyła nowy niezależny, choć mający współdziałać ze służbą zagraniczną USA, korpus działający za granicą. Przeszły one istnieć i zostaną inkorporowane do FS w wyniku wdrożenia w życie *Reorganization Plan No. II* w roku 1939, o czym dalej. Istniała także inna odrębna grupa *attachés*, od roku 1935 mianowanych przez *Bureau of Mines* wchodzące w skład *Department of Interior*. Ich wcielono do służby zagranicznej w 1943 roku¹¹⁶.

Była to administracja dość aktywna na arenie międzynarodowej, choć w skali właściwej do koncepcji ograniczonego włączania się do polityki międzynarodowej. Mimo pozytywnego stanowiska Stimsona i poparcia Hoovera dla idei włączenia się do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, Senat stawiał temu opór. Jednak ta administracja doprowadziła do wynegocjowania 25 traktatów arbitrażu i 17 traktatów rozjemczych. Ponadto prezydent i Sekretarz Stanu zaangażowali się na rzecz ograniczenia zbrojeń morskich przez udział w londyńskiej konferencji morskiej w styczniu 1930 roku. Stimson prowadził w tych sprawach intensywne rozmowy z Brytyjczykami, w tym z premierem Ramsayem MacDonaldem. Na konferencji nie osiągnięto w pełni tego, co zamierzono, ale były i sukcesy, na które zapracowali prezydent i Stimson (który nawet brał udział w negocjacjach w Londynie) oraz doświadczeni negocjatorzy, jak ambasador w Meksyku Dwight Morrow czy Hugh Gibson oraz J. Theodore Marriner, czyli ludzie związani z departamentem.

Prezydent odnosił się generalnie pozytywnie do idei Światowej Konferencji Rozbrojeniowej i Stimson odbył w roku 1931 podróż konsultacyjną po Europie. Nawet osobista interwencja Stimsona w czasie fazy przygotowawczej konferencji nie obroniła jej przed fiaskiem wobec sprzeczności interesów jej najważniejszych uczestników. Nie pomogły zresztą i apele samego Hoovera na rzecz konkretnych kroków rozbrojeniowych.

Sukcesy odnotowano w stosunkach z Ameryką Południową, na co wpływ miała dobrze zaplanowana podróż dobrej woli prezydenta elekta po Ameryce Łacińskiej przed inauguracją i późniejsze deklaracje na rzecz nieinterwencji w sprawy krajów, a wreszcie wycofanie wojsk amerykańskich z Nikaragui.

¹¹⁵ 46 Stat. 497.

¹¹⁶ E. Plischke, *U.S. Department of State; a reference history*, Greenwood Press, Westport, Conn. 1997, s. 327.

Najtrudniejsze kwestie pojawiły się na Dalekim Wschodzie. Najpierw zaistniał konflikt chińsko-radziecki. Potem w roku 1931 Japonia zaatakowała Mandżurię. Stimson przypominał Japonii obowiązki wynikające z paktu Brianda–Kellogga. Hoover i Stimson znali Daleki Wschód i mogli się ze znanstwem wypowiadać w tych kwestiach. W Departamencie Stanu prowadził te sprawy dr Stanley K. Hornbeck, szef Wydziału Spraw Dalekiego Wschodu, i ambasador w Japonii – William R. Castle Jr.¹¹⁷. Mimo niechęci do sankcji ekonomicznych samego prezydenta, Amerykanie wypowiadali się za zdecydowaną akcją przeciw agresji, ale amerykańskie inicjatywy nie spotkały się z poparciem Wielkiej Brytanii i Francji. Nie udało się jednak uzyskać zgody prezydenta na samodzielne sankcje ekonomiczne i demonstrację sił morskich, mimo że Wielka Brytania gotowa była już współdziałać. Hoover nie chciał przyczynić się takimi krokami do wzrostu zagrożenia wojną. Hoover i Stimson, odwołując się do zasad traktatu dziewięciu mocarstw zawartego w Waszyngtonie, wypracowali koncepcję przeciwstawiania się agresji znaną jako doktryna Stimsona¹¹⁸. USA współpracowały z Ligą Narodów w tym względzie.

W roku 1930 wykorzystywany przez departament od roku 1875 budynek *State, War, Navy Building* został przemianowany na *Department of State Building*. Wyprowadziły się bowiem stamtąd *Department of Navy* i *Department of War*. W latach 1930–1936 cały Departament Stanu znajdował się pod jednym dachem, jednak już w 1936 trzy wydziały wyprowadziły się z braku miejsca do *Winder Building*¹¹⁹.

Polityka Stimsona na rzecz rozwoju, przekształceń i zaopatrzenia *Foreign Service* dała w rezultacie zwiększenie morale służby, działającej w poczuciu poparcia ze strony szefa departamentu. Sekretarz Stanu był sprawnym organizatorem, otwartym na problemy i odnotował sukcesy w polityce.

VI. 5. OKRES NEW DEAL

Lata od roku 1933 do 1945 to czas prezydentury Franklina D. Roosevelta. Przez długi okres urzędowania współpracował ze swym wieloletnim Sekretarzem Stanu Cordellem Hullem (sekretarz od 4 marca 1933 do 30 listopada 1944 roku) i krótko z nowym sekretarzem Edwardem R. Stettiniusem (sekretarz od 1 grudnia 1944 do 27 stycznia 1946 r., czyli także przez kilka miesięcy pod rządami Harry'ego Trumana). Roosevelt, także mając skłonność szczególnie w okresie wojny do prowadzenia osobistej, a czasem personalnej konferencyjnej dyplomacji, odsunął Departament Stanu od wielu spraw¹²⁰. Kwestie militarne, z natury wybijające się na plan pierwszy w czasie konfliktu, wynosiły wyżej te struktury w układzie władzy w Waszyngtonie. Departament Stanu miał się znaleźć w nowej sytuacji. Dotychczasowi kosmopolityczni dyplomaci, tacy jak Grew czy Philips, mieli być zastąpieni reformatorami tej epoki na wzór tych z okresu progres-

¹¹⁷ H.L. Stimson, *The Far Eastern Crisis*, New York 1936.

¹¹⁸ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 207.

¹¹⁹ E.J. Beigel, *Is Old State Coming Down*, FSJ, Dec. 1957.

¹²⁰ F.S. Hopkins, *The Department's Long and Colorful History*, AFSJ, March 1950, vol. 27, No. 3, s. 38.

sywizmu. Roosevelt wsparty nowym elektoratem, w tym nowojorskimi żydowskimi intelektualistami, na nich także zamierzał oprzeć swoje działania wobec departamentu¹²¹.

Prezydent Roosevelt zadeklarował swoją wolę samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej. Po pojawieniu się kilku kandydatów **Cordell Hull** został wybrany jako mający silne wsparcie południowych demokratów, a nie z racji wiedzy o polityce¹²². Hull oczekiwał, że będzie miał wpływ na formowanie polityki zagranicznej, którą zatwierdzać miał prezydent, a Franklin Delano Roosevelt (FDR) deklaratywnie to akceptował. Hull liczył, że FDR umożliwi mu zostanie kandydatem na prezydenta po dwóch swych kadencjach i gdy Roosevelt zdecydował się brać udział w walce o trzecią kadencję, czuł się zdradzony. Był – wbrew temu, co pisał w swoich pamiętnikach – ograniczony w swobodzie kreowania polityki, zostawiono mu małe pole do samodzielnej aktywności. Hull nie miał doświadczenia dyplomatycznego, był wieloletnim kongresmenem z Tennessee, popierał ideę Ligi Narodów. Nie miał rozbudowanej koncepcji wykorzystania Departamentu Stanu do nadzorowania bieżącej aktywności USA w zakresie spraw międzynarodowych. Starał się mieć kontakt z raportami placówek amerykańskich, nadzorował wysyłanie instrukcji do placówek, ale osobiście koncentrował się tylko na tym, na czym mu naprawdę zależało, jak np. na kwestiach taryf celnych¹²³. Formułując plany działania Departamentu, Hull musiał uwzględnić to, że pracował przy ograniczeniach wywołanych *Economy Act of June 30, 1932*, co wywołało potrzebę zwolnienia około 200 osób (w roku 1933 zostało ich 807), a płace FSO zmniejszono o 15%¹²⁴.

Hull, szukając nowych osób na wyższe stanowiska, starał się nie uwikłać w politykę wewnętrzną. To jednak Roosevelt decydował o ważnych nominacjach. Struktura departamentu w marcu 1933 roku wyglądała następująco: C. Hull – Sekretarz Stanu, William Philips – *Undersecretary of State*, Raymond Moley – *Assistant Secretary of State*. Wydziały znajdowały się w rękach takich osób, jak: James Dunn – kierował z Wydziałem Konferencji Międzynarodowych (*Division of International Conference*); Robert Kelley – kierował Wydziałem Spraw Wschodnioeuropejskich, J.P. Moffat – Wydziałem Europy Zachodniej, Stanley Hornbeck – Wydziałem Spraw Dalekiego Wschodu, Wallace Murray – Wydziałem Bliskiego Wschodu.

Dla porównania przywołajmy dane o strukturze Departamentu Stanu ze stycznia 1939 roku, kiedy kierownicze stanowiska w nim sprawowali: C. Hull – Sekretarz Stanu, Sumner Welles – *Undersecretary of State*, James Dunn – *Adviser Political Relations*, Adolf Berle – *Assistant Secretary of State*, George S. Messersmith – *Assistant Secretary of State*, Stanley Hornbeck – *Adviser Political Relations*. Szefem najważniejszych wydziałów były następujące osoby: J.P. Moffat – kierował *Division of European Affairs*; Maxwell Hamilton – *Division of Far East*; Wallace Murray – *Division of Near East*; Laurence Duggan – *Division of American Republic*¹²⁵.

FDR na początku powołał swego zaufanego Raymona Moleya na stanowisko asystenta sekretarza, ten jednak nie mógł znaleźć wspólnego języka z Hullem i we wrześniu

¹²¹ M. Weil, *A Pretty good club: the founding fathers of the U.S. Foreign Service*, Norton, New York 1978, s. 67–68.

¹²² *Memoirs of Cordell Hull*, New York 1948; H.B. Hinton, *Cordell Hull*, New York 1942.

¹²³ M. Weil, *A pretty good club...*, s. 75.

¹²⁴ 48 Stat. 8 (March 20, 1933); W.F. Ilchman, *Professional...*, s. 230.

¹²⁵ W. Weil, *A pretty good club...*, s. 269–274.

1933 roku zrezygnował. Zastąpił go Robert Walton Moore. Roosevelt powołał doświadczonego dyplomatę Williama Philipa na stanowisko podsekretarza stanu (podsekretarza stanu z czasów Hughesa), aby odciążył Sekretarza Stanu. Także Sumner Welles został asystentem sekretarza, a niedługo na podobne stanowisko został powołany Breckinridge Long, lecz ten wytrwał tylko trzy lata, nie mogąc się porozumieć z Philipsem¹²⁶.

Hull wprowadził nowe zasady pracy w departamencie, z codziennymi spotkaniami kierownictwa i częstymi konferencjami prasowymi, starał się utrzymać przyjacielskie stosunki z personelem. Mianowania na najważniejsze stanowiska ambasadorskie były poza jego władzą. Prezydent obdzielił nimi swoich ludzi. Do Londynu wysłany został Robert W. Bingham, wydawca „Louisville Courier Journal”, kiedyś ceniony przez płk House’a; Jesse Straus, szef zarządu Macy, pojechał do Francji; Claude G. Powers, były wydawca „New York Evening Word” i przewodniczący *Democratic National Convention*, w 1928 roku do Madrytu. Były także dobre mianowania, które potwierdziły się w działaniu. Josephus Daniels szef *Department of Navy* z I wojny światowej, a więc szef FDR z tego okresu został ambasadorem Meksyku; do Berlina wysłany został prof. William E. Dodd z University of Chicago, prezydent *American Historical Association* (w Berlinie konsulem był też kompetentny George S. Messersmith). William C. Bullitt został pierwszym ambasadorem w Moskwie, gdzie przeżył poważne rozczarowanie wobec niewypełniania przez ZSRR ustaleń poprzedzających uznanie ZSRR przez Stany Zjednoczone z listopada 1933 roku. Wielu pozostało na swych stanowiskach, w tym J. Grew w Japonii, Nelson T. Johnson – poseł w Chinach, który został tam w roku 1935 ambasadorem, Hugh Wilson, będący posłem w Szwajcarii; Fred M. Dearing od roku 1930 pozostawał w Peru, Hugh Wilson, przeniesiony z Belgii do Brazylii. Spośród piętnastu placówek ambasadorskich pięć zostało objętych przez zawodowych dyplomatów, z 34 poselstw 16 zajęli członkowie służby zagranicznej¹²⁷. FDR powołał na posła do Danii pierwszą kobietę Ruth Bryan Owen¹²⁸. Dodamy, że FDR posługiwał się swymi osobistymi reprezentantami, takimi jak np. Harry Hopkins, Myron C. Taylor, W. Averell Harriman, co osłabiało prestiż służby zagranicznej i samego Hulla.

Wprowadzono też zmiany w organizacji i strukturze. Na mocy *Departmental Order* z 1 listopada 1933 roku utworzono Wydział Badań i Publikacji (*Division of Research and Publication*). Do jego obowiązków należało wydawanie „Foreign Relations of the United States”, nadzorowanie biblioteki, wydawanie *Territorial Papers of the US*, wydawanie *Sessions Law, Statutes At Large, Executive Orders and Proclamations*. Szefem tego wydziału został dr E. Wilder Spaulding. Nadal jednak wydawanie traktatów w odrębnej serii należało do dra Huntera Millera – Doradcy Historycznego, który także doradzał Sekretarzowi Stanu.

Hull był zwolennikiem redukcji taryf handlowych. Doprowadził do uzyskania od Kongresu akceptacji do zawierania przez prezydenta traktatów z klauzulami najwyższe-

¹²⁶ Omówienie struktury departamentu w 1933 roku, patrz: *The Department of State of the United States. Prepared by the Office of the Historical Adviser*, Revised Edition April 1933 Publication No. 461, Washington, D.C. US GPO. 1933.

¹²⁷ G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 316; R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 209.

¹²⁸ A.M. Morin, *Her Excellency: an oral history of American women ambassadors*, Macmillan, New York 1995, s. 101, podaje, że pierwszą kobietą, która otrzymała rangę ambasadora, była Eugenie Anderson, mianowana przez Trumana na ambasadora także do Danii w roku 1949.

go uprzywilejowania. Dla tego celu utworzono 27 maja 1935 roku. Wydział Układów Handlowych (*Division of Trade Agreements*), a szefem został dr Henry F. Grady, którego od 1 sierpnia 1936 roku zastąpił Harry C. Hawkins. Hull wraz z tym wydziałem działali skutecznie na rzecz uzyskania akceptacji opinii publicznej i Kongresu dla układów handlowych zawieranych przez USA i to osiągnęli.

Jesienią 1935 roku rozpoczął się proces wprowadzania ustaw ograniczających możliwość włączenia USA do wojny. W ograniczeniu handlowania z państwami będącymi w stanie wojny widziano szansę dla obronienia USA przed wojną. Miano tu na względzie doświadczenie z czasu I wojny światowej. Rezolucja Kongresu z 31 sierpnia 1935 roku zabraniała eksportu amunicji i sprzętu wojskowego do państw walczących. Utworzono dla nadzorowania tych spraw *National Munitions Control Board* składającą się z Sekretarza Stanu (przewodniczący) oraz Sekretarzy: Skarbu, Wojny, Marynarki i Handlu. Dla realizowania tych spraw Sekretarz Stanu swym *Departmental Order*, wydanym 19 września 1935 roku ustanowił Urząd Kontroli Broni i Amunicji (*Office of Arms and Munitions Control*) w Departamencie Stanu dla nadzorowania i wydania licencji eksportowych. Szefem został Joseph C. Green. 6 lipca 1937 roku utworzono Urząd ds. Finansowych i Budżetowych (*Office of Fiscal and Budget Affairs*), oraz od 19 sierpnia 1938 roku Wydział Komunikacji Międzynarodowej (*Division of International Communications*). Podczas tej kadencji powstał też Urząd Spraw Filipińskich (*Office of Philippine Affairs*), kierowany od 24 marca 1934 roku przez Josepha E. Jacobsa.

Kolejne zmiany wymuszone zostały przez zasadę, że członkowie służby zagranicznej nie mogli pracować w wydziałach geograficznych w Departamencie Stanu dłużej niż cztery lata. Wielu z nich przeszło na placówki, zostawiając te posady ludziom z tych placówek¹²⁹. Zamienianie się stanowiskami było dopiero od kilku lat zasadą wprowadzoną w życie i przysłużyło się lepszemu przygotowaniu tych dwóch grup pracujących w strukturze Departamentu Stanu, tj. członków służby zagranicznej i urzędników departamentu.

Polityka zagraniczna nie była priorytetem administracji F.D. Roosevelta. Prezydent dał temu wyraz już w swym inauguracyjnym wystąpieniu, gdzie podjął tylko kwestię nowej polityki wobec krajów Ameryki Łacińskiej – *Good Neighbour*. Z wdrażaniem tej polityki wiąże się fakt zwołania Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich w Montevideo w grudniu 1933 roku. Uczestniczył w niej C. Hull. Sekretarz Stanu w praktycznym działaniu uzupełnił to aktywnością na rzecz redukcji barier handlowych i stabilizacji waluty. Było to związane z planowaną Światową Konferencją Ekonomiczną w Londynie, która nie przyniosła spodziewanych rezultatów, co osłabiło pozycję Hulla.

Ważnym wydarzeniem stało się uznanie ZSRR w listopadzie 1933 roku. Określiwszy warunki, tj. kwestię spłaty długów i zasadę nieingerowania w sprawy wewnętrzne oraz gwarantowania wolności religijnej w wymianie listów z komisarzem spraw zagranicznych Maksymem Litwinowem, USA zdecydowały się nawiązać stosunki dyplomatyczne. FDR zainicjował proces uznawania, kierując list do Przewodniczącego Rady Najwyższej ZSRR – M. Kalinina, przy negatywnej w tej kwestii opinii Hulla¹³⁰. Jednak Departament Stanu został włączony do procesu przygotowywania porozumienia,

¹²⁹ G.H. Stuart, *The Department of State...*, s. 319.

¹³⁰ A. Mania, *Polityka Stanów Zjednoczonych...*, rozdz. II.

a sprawami zajmował się *Division of Eastern European Affairs* kierowany przez Roberta F. Kelleya. Mimo interesującego sposobu dochodzenia do porozumienia, bardzo szybko się okazało, że Rosjanie nie dotrzymali zobowiązań, które wcześniej warunkowały uznanie. Przekonał się o tym niebawem pierwszy ambasador USA w Moskwie – William Christian Bullitt.

Był to czas ograniczeń finansowych, narzucanych z powodu Wielkiego Kryzysu. Ograniczono pensje o 15% oraz inne należności w jeszcze większym stopniu. Kolejne obniżki pensji i funduszy na koszty utrzymania nastąpiły w najbliższych miesiącach o 5% i o 30% w wyniku dewaluacji. Jednak w 1935 roku dzięki regulacjom ustawy z 13 lutego 1935 roku zwiększono zaopatrzenie dla dyplomacji i od 1 października 1935 roku wprowadzono pierwszą promocję urzędników od 28 marca 1932 roku¹³¹. W roku 1935 było 585 FSO w stosunku do 762 w 1932 roku. 1 stycznia 1936 roku w Departamencie Stanu pracowały 753 osoby w 33 wydziałach, biurach, a za granicą – 3662 osoby w 57 misjach dyplomatycznych i 288 konsularnych.

Następne lata, szczególnie w drugiej kadencji FDR, to cała seria działań na rzecz uczynienia pracy w służbie zagranicznej pożądaną profesjonalną karierą. Po pierwsze, przygotowywano rozpoczynających karierę znacznie lepiej, niż to było dotychczas, do służby przez zorganizowanie dla nich kształcenia w centrali w ciągu kilku miesięcy zanim zostali wysłani na placówkę. Po drugie, na ambasadorów i posłów w nieco większym stopniu mianowano profesjonalnych dyplomatów. Było ich bowiem coraz więcej, i to należycie przygotowanych, co uświadamiali sobie także prezydenci i Sekretarze Stanu. Podnosiło to również prestiż służby. Sięganie po zawodowych dyplomatów nie zawsze było łatwe z powodów politycznych czy ambicji tych profesjonalistów. Tak było na przykład z placówką w Rzymie. William Philips został tam mianowany w roku 1936, po wyjeździe Breckinridge'a Longa. Powstał więc wakat na stanowisku podsekretarza stanu. Powołanie nowego podsekretarza natrafiło jednak na spór ambicjonalny „zawodowców”. Dla zażegnania sporu musiano dokonać wielu rozsad personalnych. Powołano S. Wellesa na stanowisko podsekretarza stanu, a R. Waltona Moore'a na nowo utworzone stanowisko *Counselor*¹³². Nowym asystentem sekretarza został doświadczony konsul z Berlina i potem poseł z Wiednia – George S. Messersmith, kolejnym asystentem sekretarza – został Hugh R. Wilson, poseł ze Szwajcarii o dużym doświadczeniu dyplomatycznym. Ci dwaj odegrali ważną rolę w procesie reformowania departamentu w końcu okresu międzywojennego.

W czasie drugiej kadencji F.D. Roosevelta zmieniono sposób funkcjonowania departamentu i służby zagranicznej. Wprowadzanie zmian rozpoczął Hull 21 maja 1937 roku, kiedy *Division of Latin American Affairs* i *Division of Mexican Affairs* połączono w Wydział Republik Amerykańskich (*Division of the American Republics*), oddając jego

¹³¹ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 212. Szczegółowy opis struktury DoS w roku 1936 patrz: *The Department of State of the United States*, prepared by E.W. Spaulding, and G.V. Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO Washington 1936. Na s. 36 czytamy, że USA miało wówczas 17 ambasad i 44 poselstwa. Wtedy w Departamencie Stanu pracowało 753 pracowników.

¹³² U.S. Department of State, *The Department of State, 1930–1955*, Dep. of State Publication 5852, Washington, D.C. US Gov. Print Off. 1955. Na s. 12 czytamy, że takie stanowisko istniało już w strukturze DoS w latach 1907–1919 i był to drugi pod względem rangi pracownik DoS. Zostało ono zamienione w 1919 na stanowisko *Undersecretary of the US*.

kierownictwo w ręce Laurence'a Duggana. Przekształcono także wydziały spraw europejskich i bliskowschodnich, a szefem nowo utworzonego Wydziału Spraw Europejskich (*Divison of European Affairs*) został James C. Dunn. Dokonały się kolejne zmiany na stanowiskach szefów placówek. William C. Bullitt zastąpił w Paryżu Jesse Isidora Strausa, który zrezygnował ze względów zdrowotnych; do Moskwy powołano mało kompetentnego prawnika, specjalizującego się prawie pracy, Josepha E. Daviesa (potwierdził to raportami uznającymi wiarygodność procesów stalinowskich, dotyczących osób z kierownictwa partii i państwa!), a od maja 1939 roku nastąpił tam, już znający się na rzeczy, Laurence Steinhardt. Jak pisano, w Rzymie za B. Longa został ambasadorem William Philips. Wreszcie ambasador w Londynie – Robert W. Bingham. Zrezygnował on w roku 1938 ze względów zdrowotnych i zastąpił go w 1938 roku Joseph P. Kennedy, pozytywnie oceniający ugodową politykę premiera Neville'a Chamberlaina wobec Niemiec! Z kolei w Berlinie w styczniu 1938 roku prof. Dodda zastąpił Hugh R. Wilson. Prawie symbolicznym potwierdzeniem sukcesu procesu łączenia służb było mianowanie w lipcu 1937 roku, na jego własne życzenie, Wilbura J. Carra – pracującego w departamencie od 1892 roku i od lat zajmującego się sprawami konsularnymi – posłem w Czechosłowacji¹³³.

Wśród pracowników służby zagranicznej była świadomość potrzeby dalszych zmian strukturalnych. Zebrał te sprawy i bardzo precyzyjnie przedstawił w końcu 1937 roku Selden Chapin¹³⁴. Wskazywał tam m.in. na problemy promocji, która najwyższe stanowisko ambasadora czyniła w procesie mianowania w pełni zależnym od prezydenta. Ten czasem sięgał do profesjonalnych członków korpusu, którzy mogli awansować wyłącznie do rangi posła. Chapin sugerował, aby ranga posła nadawana była wybitnym profesjonalnym dyplomatom na stałe, z których jedynie nieliczni mogliby zostać ambasadorami. W tym czasie poniżej rangi posła (z pensją 10 000–12 000 \$) były cztery klasy FSO (z pensją 4500 do 10 000 \$) i jedna poza tym. Kolejny problem to kwestia skoordynowania działań Departamentu Stanu i Departamentu Handlu dla uniknięcia powielania działań służb obu instytucji za granicą. Chapin wykazywał, że pożądane było specjalizowanie się pracowników FSO dla zwiększenia ich wiedzy o pewnych regionach, opartej także na znajomości tamtejszych języków. Podnosił również ciągle niesatysfakcjonujący poziom zarobków.

Nadal konieczne było działanie na rzecz integracji służby i dowartościowania oficerów służących na placówkach. Do czasu *Rogers Act* obie służby funkcjonowały i były administrowane oddzielnie, nawet gdy znajdowały się w jednym mieście. W latach trzydziestych ulokowano je razem w stolicach. W ambasadach i poselstwach utworzono sekcje konsularne, na ogół kierowane przez konsula generalnego. Z nim współpracowali wszyscy konsulowie rozproszeni w placówkach w danym kraju. Ponadto w placówkach dyplomatycznych tworzone na ogół sekcję polityczną, kierowaną przez *diplomatic*

¹³³ Analiza kariery Carra patrz: S. Smith, *Perspectives of Reform*, FSJ, August 1971.

¹³⁴ S. Chapin, *The American Foreign Service. An Outline Appraisal Thirteen Years After the Rogers' Act*, AFSJ, Nov. 1937, vol. 14, No. 11; S. Chapin, *The American Foreign Service. Conclusion of Article which was begun in the November issue*, AFSJ, Dec. 1937, vol. 14, No. 12; *The Foreign Service. What It Is and How to Prepare for It*, AFSJ, Jan. 1938, vol. 15, No. 1, podaje, że w 1937 roku było 703 FSO w 54 poselstwach i ambasadach lub 284 konsulatach. Oprócz tych są jeszcze szefowie misji, ambasadorowie i posłowie. Spośród 16 ambasadorów 8 pochodziło z zawodowego awansu, spośród 35 posłów 17 też w drodze awansu zawodowego. Było też 733 urzędników amerykańskich i 919 urzędników będących obywatelami innych krajów.

secretary, oraz sekcję ekonomiczną pod kierownictwem *commercial attaché* (pracownika *Department of Commerce*). Wiele reform w latach trzydziestych wiązać należy z aktywnością George'a Messersmitha, który w roku 1937 zastąpił wieloletniego administratora Departamentu Stanu – Wilbura J. Carra. Ten przy poparciu Cordella Hulla działał na rzecz wypracowania zasad nowej reformy¹³⁵.

Zadanie przeprowadzenia reformy wynikało także z krytycznych uwag wielu liderów *New Deal*, takich jak: H. Hopkins, Henry Morgenthau Jr., Henry Wallace, Harold Ickes. Byli wrogo nastawieni do dyplomatów jako symbolu snobistycznej i elitarnej grupy zawodowej. Prezydent w zasadzie był podobnego zdania, ale na radykalne zmiany się nie godził, potwierdzając to zresztą swoimi pierwszymi nominacjami. Znaczące zmiany w mechanizmach państwa, w sferze funkcjonowania gospodarki, dokonujące się w ramach programu *New Deal*, pozostawiły Departament Stanu jakby w oddaleniu, w bezpiecznym odseparowaniu od głównego nurtu reform. Dopiero nadchodzące z Europy i Dalekiego Wschodu odgłosy zbliżającej się wojny wzmogły zainteresowanie ideą reformowania Departamentu Stanu¹³⁶. Już od marca 1936 roku prezydent działał na rzecz wypracowania szerokiej reformy władzy wykonawczej. Na początku stycznia 1937 roku propozycje zmian w tej sferze, jak i w zakresie władzy sądowniczej z woli prezydenta zostały przekazane pod dyskusję Kongresowi. Kongres zajął stanowisko krytyczne. Prezydent podjął więc ponowne działania w nieco mniejszym zakresie, w nowym Kongresie zaczynającym swą kadencję na początku roku 1939. W marcu nie bez trudu Izba Reprezentantów, a potem Senat zaakceptowały reformę, a prezydent podpisał ustawę 3 kwietnia 1939 roku¹³⁷.

Nieco na uboczu tych wielkich debat ustrojowych działały się sprawy dotyczące przebudowy Departamentu Stanu. Początkiem nowego etapu zmian w departamencie był 21 maja 1937 roku. „The New York Times” nazywał nawet te zmiany nadchodzącą rewolucją. Messersmith – jako profesjonalny dyplomata dobrze przygotowany do działań – był zwolennikiem oparcia awansu na zasługach, a nie układach wiązanych z „The Old Harvard Clique”. Tak też pisał zwolennik reformy Raymond Moley w „Newsweeku”. W tym czasie w departamencie i na 312 placówkach dyplomatycznych oraz konsularnych było 713 członków służby zagranicznej i 4000 urzędników. Messersmith zarządził inwentaryzację wszystkich placówek pod względem kadrowym, wyposażenia itd., przygotowując się do stworzenia planu reorganizacji.

Równocześnie jakby w naturalny sposób, na skutek potrzeb i zwiększania pola aktywności służby zagranicznej, pojawiały się zmiany w strukturze. Utworzono (*Departmental Order 768*) od 28 lipca 1938 roku Wydział Stosunków Kulturalnych (*Division of Cultural Relations*)¹³⁸. Do tego czasu USA nie miały w placówkach ani kulturalnych, ani prasowych *attaché*. Nie miały także sekcji do zajmowania się sprawami kontaktów kulturalnych i wymiany w tej dziedzinie. Nowy wydział miał się zająć wymianą nauko-

¹³⁵ Stanowisko Messersmitha w sprawach finansów DoS patrz *The Budgetary Requirements of the Foreign Service*. An interview with Assistant Secretary of State of George S. Messersmith, AFSJ, April 1938, vol. 15, No. 4.

¹³⁶ J.H. Stiller, *Messersmith's Big Fight*, FSJ, September 1987.

¹³⁷ *The Reorganization Act of 1939*, Publ. Law No. 76–19, 53 Stat. 561,5 USC 133 (1939).

¹³⁸ U.S. Department of State, *The Department of State, 1930–1955*, Dep. of State Publication 5852 Washington, D.C. US Gov. Print Off. 1955, s. 3; Ch.B. Hossmer, G.H. Butler, *The Legislation of the Interest to the Service*, AFSJ, Sep. 1938, vol. 15, No. 9.

wą i kulturalną. Szefem został prof. Ben M. Cherrington z *Department of International Relations* na Denver University. Powstał także 19 sierpnia 1938 roku *Division of International Communications*¹³⁹. Miał się koncentrować na sprawach lotnictwa, okrętownictwa, telekomunikacji. Szefem został Thomas Burke. Drobniejsze zmiany to określenie stanowiska Huntera Millera, wydawcy traktatów aż do roku 1952, jako *Editor of Treaties*, a także przeniesienie *Office of the Historical Adviser* do *Division of Research and Publications*.

Messersmith podjął zdecydowane starania o budżet, który od roku 1932 do 1937 zatrzymał się mniej więcej na poziomie 18,6 mln \$, z czego cztery miliony były i tak zarezerwowane dla amerykańskiego wkładu na *Pan American Union* i *Mexican-American Boundary Commission*. Zostawało więc dla Departamentu Stanu 14,2 mln, z czego jednak Departament Skarbu zabierał jako opłaty za paszporty i opłaty konsularne bardzo wiele, redukując sumę do 9,8 mln \$. To stanowiło 1/3 całego budżetu federalnego. Messersmith, nie chcąc niszczącej dyskusji wokół tych spraw, zgodził się na ograniczony przyrost funduszy na rok budżetowy kończący się w czerwcu 1939 o sumę 570 000 \$, co pozwalało zwiększyć liczbę członków służby zagranicznej do 755 osób. Niestety, zmiana priorytetów w polityce FDR w związku z problemami ekonomicznymi wywołała żądanie FDR redukcji wydatków wszystkich działów administracji. Departament Stanu, który nic nie zyskał na wielkich reformach *New Deal*, został przez dyrektora budżetu Daniela W. Bella zmuszony do redukcji budżetu o 3,3 mln \$! Po interwencji u prezydenta ograniczono cięcie o 1,2 mln do sumy budżetu 16,6 mln \$. Kongres obradował nad sprawami budżetowymi od grudnia 1937 roku i po działaniach Messersmitha Izba Reprezentantów zgodziła się dać nieco więcej, niż Bell zaakceptował, biorąc pod uwagę także trudy tej służby, co akurat w tym momencie można było podnosić ze względu na śmierć od kuli zamachowca konsula generalnego z Bejrutu – J. Theodore’a Marrinera.

Prezydent podpisał ustawę budżetową w kwietniu 1938 roku, ale Messersmith nie miał specjalnie wielu powodów do radości. Owa sytuacja uświadamiała i to, że Departament Stanu, działając przez lata w odosobnieniu, nie posiadał silnego lobby w Kongresie, ani też umiejętności jego stworzenia. Messersmith podjął działania, aby wprowadzić sprawy departamentu do debaty publicznej. Na przełomie roku 1937 i 1938 wygłosił cztery wielkie przemówienia o pracy departamentu i jej znaczeniu dla USA. Krytycznie odnosił się do absurdałnej polityki niewspierania departamentu wystarczającymi sumami. Przywoływał dane mające poruszyć wyobraźnię. Federalne pieniądze – jak mówił – szły w większej ilości na dofinansowanie college’ów rolniczych niż na Departament Stanu. Domagał się pieniędzy na nowy personel, płace, fundusze emerytalne, wskazując, że inne kraje ponosiły tu większe wydatki.

Bardzo nieprzyjemna, wprost niebezpieczna dla Departamentu Stanu była utrata poparcia ze strony biznesmenów. Wśród nich panowało bowiem przekonanie o braku zainteresowania departamentu sprawami handlu. W jakiejś części było to uzasadnione, ale jak pamiętamy pierwsze wielkie reformy Departamentu Stanu na przełomie wieków udały się właśnie dzięki uzyskaniu poparcia biznesu, który w dyplomacji (oraz w służbie konsularnej) widział gwarancję sukcesu w przedsięwzięciach ekonomicznych. Teraz swą sympatię skierował na *Department of Commerce*. Jeszcze w sierpniu 1933 roku pod

¹³⁹ *Division of International Communication*, AFSJ, Oct. 1938, vol. 15, No. 10.

presją Białego Domu Sekretarz Handlu Daniel Calhoun Roper i William Philips podpisali porozumienie o współdziałaniu departamentów. Jednak Roper natychmiast zaczął to sabotować, budując swą własną służbę zagraniczną. Tworzył dla swych idei przyjazną atmosferę, prezentując swój departament jako miejsce wypracowywania koncepcji w porozumieniu z biznesem, co przeciwstawiał atmosferze rozmów panów w cylindrach mających symbolizować Departament Stanu. Przejawem tej polityki były zachowania się *attaché* handlowych, którzy podejmowali nieuprawnione działania na terenie kraju rezydowania bez informowania szefów misji tam ulokowanych.

Messersmith podjął działania na rzecz poddania *attachatów* handlowych kontroli Departamentu Stanu. Sprawa była skomplikowana, gdyż wielkim promotorem odrębności tej „służby handlowej” był senator Royal S. Copeland, przewodniczący Komisji do spraw Handlu w Senacie¹⁴⁰. Był on autorem projektu ustawy, którą przedstawił 22 lipca 1937 roku (S.988), mającej ustanowić odrębną służbę z rangami, planem awansów, systemem emerytalnym. Działania przeciw temu podjął jeszcze Carr przed wyjazdem do Pragi. Departament musiał sam zwalczyć to zagrożenie, ale nie mógł tego czynić poprzez zwykły opór i powtarzanie „NIE”, aby nie spotkać się z oskarżeniem, że broni po prostu starego układu. Messersmith znalazł o dziwo sojusznika w samych *attaché*, którzy widzieli bezsens tworzenia odrębnej służby, opowiadając się za silną zintegrowaną służbą zagraniczną. Ponadto okazało się, że także część biznesu była zdania, iż Departament Stanu jest na ogół efektywny w działaniach na rzecz gospodarczych interesów USA za granicą, i zdecydowała się wspierać jego koncepcje organizacyjne. Dano temu publicznie wyraz w czasie spotkania z Messersmithem w listopadzie na *National Foreign Trade Council* w Cleveland. Ponadto, patrząc na system egzaminacyjny do służby zagranicznej oraz na system kształcenia, można się przekonać, że oczekiwano od pracowników tej służby wiedzy w sprawach gospodarczych. Z tej dyskusji zwycięsko wyszła idea konsolidacji. Na Kapitolu nadal walczył senator Copeland i Sekretarz Handlu Daniel C. Roper, odrzucając pojednawcze gesty Messersmitha. Ten zresztą walczył także u prezydenta – początkowo nieskutecznie – o poparcie dla podporządkowania *attaché* szefom misji.

Sprawa zaczęła być niebezpieczna dla departamentu, ponieważ projekt S 988 przegłosowano w Senacie i został skierowany do Izby Reprezentantów (Komisja ds. Handlu), która rekomendowała go całej Izbie. Messersmith apelował do FDR, gdyż projekt w Izbie zaczynał przybierać nawet groźniejszą postać niż w wersji senatora Copelanda, ponieważ proponowano, aby ta służba obejmowała sprawy ekonomiczne, handlowe i przemysłowe. Messersmith podjął działania, by ustawa upoważniła prezydenta do dokonania za pomocą swoich zarządzeń konsolidacji służby, a więc tego o co walczył w przygotowywanej ustawie reorganizacyjnej. Roper zwalczał to zaciekle, grożąc rezygnacją, więc ten kontratak Messersmitha się nie powiódł. Messersmith podjął więc kolejną próbę przeprowadzenia konsolidacji za pośrednictwem poprawki do *Moses-Linthicum Act*. Roosevelt, zmęczony tym wszystkim, mając inne ważne sprawy na głowie, dał przyzwolenie dla projektu ustawy – S 988. W Izbie prawie osiągnięto porozumienie co do akceptacji tego niebezpiecznego projektu i Messersmithowi pozostało tylko liczyć na weto prezydenckie. Hull i Welles uzyskali właśnie u prezydenta akceptację planu skorzystania z weta, a Messersmith przygotowywał projekt orędzia na wypadek ogłosza-

¹⁴⁰ J.H. Stiller, *Messersmith's Big Fight*, FSJ, Sep. 1987, s. 40.

nia weta, koncentrując się na tym, że uchwalona i wetowana ustawa stworzona została dla przeciwstawiania się konsolidacji podejmowanej w Departamencie Stanu i mającej bardzo racjonalne uzasadnienie. Sprawa zawisała w części z przyczyn proceduralnych.

Sytuację reformatorów pogorszyło odrzucenie przez Izbę Reprezentantów 8 kwietnia 1938 roku ustawy dotyczącej reorganizacji departamentu, choć wcześniej została ona zaakceptowana w Senacie, a wypracowana była przy decydującym udziale Messersmitha.

Po wakacjach 1938 roku Messersmith podjął kolejne działania. We wrześniu rozpoczął starania o pieniądze na rok budżetowy 1940, domagając się 20,4 mln \$ od dyrektora budżetowego Bella (tj. o 20% więcej). Domagał się zwiększonych sum budżetu w każdej kategorii, w tym największego od roku 1919 przyrostu kadry o 264 członków służby zagranicznej i urzędników departamentu. W swoim argumentowaniu podnosił wyraźnie fakt wzrastającego zagrożenia wojennego. Przesłuchiwany w komisjach Messersmith udawał efektywność działań departamentu w sprawach inwestycyjnych, choćby przy budowie budynków w Ciudad Trudillo, Port-au-Prince, Helsinkach i gdzie indziej, wskazując, że zawsze realizowane to było poniżej planu wydatków.

Kongres zwiększył budżet do 18,5 mln dolarów, tj. o 12%. Messersmith koncentrował swe działania na rzecz konsolidacji, wskazując na bardzo słabe kadry, jakie do dyspozycji miał Departament Handlu dla wykonywania zadań *attaché* handlowych. 7 września przedstawił Hullowi 75-stronicowy projekt konsolidacji, obejmujący także *attaché* rolniczych. Zaproponował, aby te dwa departamenty miały przedstawicieli w Radzie Egzaminatorów Służby Zagranicznej i w Radzie Personelu. Sekretarz Rolnictwa Henry A. Wallace poparł to, także *attaché* handlowi tego pragnęli. Opór stawił Roper i wąska grupa ludzi z jego departamentu. Roper przystąpił do kontrakcji i 6 października 1938 roku wraz z asystentem sekretarza handlu Richardem C. Pattersonem spotkali się z *Business Advisory Council*, namawiając ich do walki z konsolidacją. Messersmith spotkał się także z tymi ludźmi, argumentując za swoimi racjami. Spotykał się także z reprezentantami National Foreign Trade Council. Wykazywał także, że 85% danych przekazywanych przez *attaché* handlowych do Departamentu Handlu pochodzi z aktywności placówek podległych Departamentowi Stanu.

Roosevelt zalecił przygotowanie nowego projektu ustawy, który mógłby być przedstawiony Kongresowi. Memorandum Messersmitha przekonało FDR o potrzebie konsolidacji, ale nie na podstawie zmiany ustawy Moses–Linthicum. Roper, widząc swoją nadchodzącą przegraną, zrezygnował i Harry Hopkins objął stanowisko Sekretarza Handlu. W nowych okolicznościach *Reorganization Bill* przeszedł relatywnie łatwo. Prezydent mógł go podpisać 3 kwietnia 1939 roku. 13 kwietnia Roosevelt wezwał Hulla i Hopkinsa, nakazując im zamknąć się w pokoju, wyrzucić klucz przez okno i wyjść z niego z gotowym porozumieniem w sprawie wdrażania planu reorganizacji. Zasady reorganizacji obu departamentów i ich współdziałania ustalono ostatecznie na szczelbu administracji 25 kwietnia 1939 roku.

Wspomniany *The Reorganization Act of 1939* z 3 kwietnia dał prezydentowi prawo do tworzenia nowych jednostek. 9 maja 1939 roku *Reorganization Plan No. 2* zapowiedział przekazanie spraw zagranicznych prowadzonych przez *Department of Commerce* i *Department of Agriculture* do Departamentu Stanu. Wprowadzono to w życie 1 lipca 1939 roku, gdy prezydent wydał zarządzenie. Dokonała się – przy akceptacji Kongresu – konsolidacja służby zagranicznej. W rezultacie 105 pracowników zagranicznej służby

z *Department of Commerce* zostało włączonych do Departamentu Stanu oraz podobnie uczyniono z 9 pracownikami związanymi z *Department of Agriculture*¹⁴¹. Umożliwiło to dokonanie konsolidacji *Foreign Service*, włączając do niej pracowników Departamentu Handlu, a także Rolnictwa działających do tej pory w pewnej odrębności, odpowiednio od roku 1927 i 1930¹⁴². Zachowano nadal pewną odrębność attachatów wojskowych, ale z obowiązkiem ścisłego współdziałania z szefem placówki. Konsolidacja stała się bodźcem do rozwijania idei specjalizacji wśród pracowników służby zagranicznej¹⁴³. Rozwijanie nowych metod szkolenia sięgających do doświadczeń Departamentu Handlu, a także Rolnictwa wzbogacało przygotowanie pracowników służby zagranicznej. Ważne jest i to, że Departament Stanu zyskał nowych kwalifikowanych pracowników.

Reforma z roku 1939 to także wiele zmian wprowadzonych wówczas w dużej liczbie aktów prawnych, a dotyczących mniej generalnych kwestii¹⁴⁴. Po pierwsze był to PL 40, *Act of April 24, 1939*, zmieniający pewne ustalenia z *Foreign Service Act of February 23, 1931*, modyfikujący system emerytalny i ubezpieczeń dla niezdolnych do pracy. Inne to PL 63, PL 120, PL 134, PL 181, PL 197, PL 200, PL 277, PL 300, PL 319, PL 379. Dotyczyły one drobnych kwestii technicznych związanych z FSO.

W przededniu II wojny światowej USA utrzymywały stosunki dyplomatyczne z 62 państwami, a stosunki z nimi monitorowane były stale przez cztery wydziały geograficzne: *Division of Far Eastern Affairs*, *Division of Near Eastern & African Affairs*, *Division of European Affairs*, *Division of American Republic Affairs*¹⁴⁵. Wówczas w Departamencie Stanu pracowało 4021 osób, w tym 833 członków służby zagranicznej¹⁴⁶.

Był to w polityce czas wzrostu zagrożenia wojennego. USA zareagowały ustawami o neutralności z 1935, 1936 i 1937 roku, blokującymi handel bronią ze stronami walczącymi, starającymi się trzymać USA z dala od konfliktów światowych. Departament Stanu był temu w pewnym stopniu przeciwny, wykazując, że to pozbawia USA wpływu na sytuację. Mimo zaangażowania się Hulla w rozmowy z komisjami spraw zagranicznych Izby i Senatu, Kongres odrzucił zmianę legislacji mogącą zmienić postawę USA, nie dając wiary informacjom o zagrożeniach (działając pod przemożnym wpływem m.in. sen. Boraha).

Prezydent, obserwując sytuację zagrożenia w Europie, występował z wieloma apelami (ten z roku 1938 ogłoszony przy negatywnym stanowisku Hulla) kierowanymi do liderów Europy i opinii publicznej, wysyłał swoich przedstawicieli z misjami do wielu

¹⁴¹ H.L. Calkin, *Women in Department of State...*, s. 90, podaje, że w grupie włączonych było 6 FSO i 9 urzędników.

¹⁴² R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 211; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 222, podają, że własne służby zagraniczne ustanowiły także *Department of Interior* dla *Bureau of Mines* od roku 1935, ale tych włączono do Departamentu Stanu dopiero w 1943.

¹⁴³ Tekst *Reorganization Plan No. II*. Patrz: *The Statutes of Large 1801–1946*, s. 1431 i nn.; W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, s. 241.

¹⁴⁴ *Legislation of Interest to the Department of State Enacted at the First Session of the Seventy-Sixth Congress*, AFSJ, October 1939, Navy Number. Od 1 lipca 1939 zaczęto wydawać „Department of State Bulletin. The Official Monthly Record of United States Foreign Policy”. Od stycznia 1991 roku zastąpi go „US Department of State Dispatch. Bureau of Public Affairs”.

¹⁴⁵ W.I. Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process, The State Department's Country Director System*, Princeton University Press 1974, s. 4, zaś wykaz wydziałów Chart II–I Department of State Division of Geographic Responsibility.

¹⁴⁶ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 242.

państw, a Departament Stanu uczestniczył w przygotowywaniu oficjalnego stanowiska prezydenta i jego deklaracji¹⁴⁷. W sprawach narastającej agresywności Japonii departament był podobnie aktywny. Uczestniczył w działaniach prowadzących do wypowiedzenia w dniu 26 lipca 1939 roku *Treaty of Commerce and Navigation* zawartego z Japonią z 21 lutego 1911 roku. Do ostatnich chwil przed wojną departament zbierał dane ze świata. Prawie symbolicznym potwierdzeniem tego, że USA monitorowały wydarzenia światowe, jest fakt, że *charge d'affaires* ambasady USA w Moskwie – Charles Bohlen – otrzymał od niemieckiego dyplomaty i sekretarza Hansa von Herwartha tekst tajnego protokołu paktu Ribbentrop–Mołotow, co nie wywołało zmian w polityce USA!

1 września 1939 roku ambasador Bullitt zadzwonił z Paryża do FDR, zawiadamiając go o ataku Niemiec na Polskę, a ten zatelefonował do Hulla, który o godz. 3.30 zaczął urzędować w departamencie. Instytucja ta była w pewnym stopniu przygotowana, podejmując już od połowy 1938 roku kwestie ewentualnej pomocy dla obywateli na wypadek wojny. Już 1 września 1939 roku utworzono Wydział Specjalny (*Special Division*) na czele z Breckinridge'em Longiem. Ta jednostka miała się zajmować kwestiami dotyczącymi losów obywateli amerykańskich oraz sprawami narodów zwojowanych, ale to już inna historia. Obraz wojny w Europie docierał do Ameryki. I tak, w AFSJ z listopada 1939 roku dużą część numeru poświęcono Polsce w artykule pt. *Poland and Partition*¹⁴⁸. Potem także Polska pojawiła się w artykule, gdy w roku 1940 relacjonowano opis działań konsulatu USA w Warszawie po agresji Niemiec na nasz kraj¹⁴⁹. Były też oczywiście teksty o innych placówkach, oddające czasem dramatyczny obraz losu służby zagranicznej w czasie wojny.

Pełna ocena roli sekretarza Hulla w tej administracji nie jest możliwa. Wojna zmieniła wiele, ale niestety pogłębiła marginalizowanie Hulla na rzecz innych osób i departamentów czy agencji federalnych (np. *Office of Lend – Lease Administration*). Także posiedzenia gabinetu nie stały się dla Sekretarza Stanu okazją do promowania swych idei. Rzadko dotyczyły spraw zagranicznych i na ogół był to show prezydenta. Nigdy jednak ten dyplomata nie stał się figurantem. Miał władzę nad departamentem, był popularny, a także dobrze oceniany przez opinię publiczną. Nawet w badaniach Gallupa w roku 1938 był najbardziej popularnym szefem departamentu tej administracji. W rezultacie jego przykład pokazuje, że nawet przy wybitnym dynamicznym prezydencie Sekretarz Stanu nie jest skazany na to, aby stać się figurantem. Prezydent publicznie dawał wyraz swego szacunku do niego. W tym wypadku prezydent nie stał się swym *Secretary of State*.

Latem 1939 roku „The American Foreign Service Journal” opublikował *Statistical Survey of the Foreign Service*, który przygotował Daniel Gaudin Jr., wicekonsul z Aleksandrii¹⁵⁰. Zaprezentowano tam tabele ukazujące liczby członków służby zagranicznej

¹⁴⁷ Szerzej o polityce międzynarodowej patrz: H. Batowski, *Między dwiema wojnami 1919–1939. Zarys historii dyplomatycznej*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2001; J. Kiwerska, *Między izolacjonizmem a zaangażowaniem: Europa w polityce Stanów Zjednoczonych od Wilsona do Roosevelta*, Poznań IZ, 1995.

¹⁴⁸ AFSJ, Nov. 1939, vol. 16, No. 11. Są tam zdjęcia personelu ambasady w Warszawie, zniszczeń w ambasadzie.

¹⁴⁹ Consul General John K. Davis (President of the American Foreign Service Association), *Ordeal in Poland*, AFSJ, June 1940, vol. 17, No. 6.

¹⁵⁰ D. Gaudin Jr., *Statistical Survey of the Foreign Service*, AFSJ July 1939, vol. 16, No. 7, oraz w AFSJ, Aug. 1939, vol. 16, No. 8; zob. też w AFSJ, Sep. 1939, vol. 16, No. 9; patrz też refeleksyjna analiza [w:] H. de Santis, *The Social Organization of the Diplomatic Community 1924–1939*, FSJ, Dec. 1979.

pochodzących z konkretnych stanów, a także liczby tychże w poszczególnych 8 klasach, jak i wiek pracowników, lata służby, poziom wykształcenia. Dane odzwierciedlają tendencje wynikające z procesów doskonalenia służby, rozpoczętych w 1924 roku. Bardzo wyraźnie widać w nich wzrost liczby profesjonalnych dyplomatów osiągających najwyższe stanowiska w służbie zagranicznej¹⁵¹. Ta grupa była już inna, nawet jeżeli porównamy do tej z 1924 roku. Miała w składzie nowych ludzi wywodzących się w dużej części ze średnich klas społecznych, profesjonalnie przygotowywanych do służby, posiadających wiedzę o szerokim spektrum spraw, w tym tak ważnych kwestiach ekonomicznych.

* * *

Okres międzywojenny w dziejach Departamentu Stanu to czas bardzo szybkich zmian. Najważniejsze było oczywiście uchwalenie ustawy Rogersa i doprowadzenie do unifikacji służby zagranicznej. Ten proces był wieloaspektowy. Podstawowe było utworzenie jednolitej *Foreign Service of the United States*. Dyplomaci i konsulowie stali się jej częścią. Ważnym elementem było wdrożenie systemu naboru, kształcenia i zbudowanie struktury awansów, promującej kwalifikacje pozwalające profesjonalnym członkom służby zagranicznej osiągnięcie nawet rangi posła. Wreszcie unifikacja umożliwiła całej służbie zagranicznej zajmowanie się coraz bardziej skomplikowanymi zagadnieniami, takimi jak kwestie ekonomiczne, promocja kultury, informacja itd. Także przemiana struktury wewnętrznej Departamentu Stanu oddawała to, że przystosowywano go do nowych zadań. Obok wydziałów geograficznych zorganizowano nowe, zajmujące się sprawami konferencji międzynarodowych, kontaktów z mediami i informacją, kulturą, publikowaniem dokumentów czy kwestami ekonomicznymi. Departament Stanu stał się dobrze działającą strukturą federalną, której zasadności istnienia nie kwestionowano nawet w czasie chwilowego odwrócenia się od świata w okresie izolacjonizmu. Wojna w dramatycznych okolicznościach potwierdziła zdolność Departamentu Stanu do działania.

¹⁵¹ *Career Service*, AFSJ, Dec. 1940, vol. 17, No.12.

Podsumowanie

Department of State jest pierwszym departamentem, który powołano po wejściu w życie konstytucji w roku 1789, stąd też studia nad jego dziejami dostarczają informacji o wielu aspektach procesu budowy Stanów Zjednoczonych. Jest to przykład rozwoju instytucji federalnej na tle historii USA, a także okazja do zapoznania się z mechanizmami funkcjonowania systemu politycznego Stanów Zjednoczonych, gdzie każda administracja na nowo definiuje rolę departamentu i sekretarza. Wszystkie zjawiska występujące w procesie kształtowania się amerykańskiego systemu politycznego tu się skoncentrowały, jak choćby mechanizmy mianowań na stanowiska uwikłane w reguły „systemu łupów” (*spoils system*). Jest to także obraz procesu wchodzenia USA w politykę światową, gdzie podstawowym instrumentem stawała się służba konsularna i dyplomatyczna oraz sam departament mieszczący się w stolicy.

Proces tworzenia departamentu jest silnie osadzony w amerykańskich doświadczeniach okresu kolonialnego. Dokonania tych lat, gdy kolonie kontaktowały się ze stolicą imperium przez swoich agentów, a wreszcie z okresu działania *Committee of Secret Correspondence*, od 1775 roku kierowanego przez Benjamina Franklina, potem *Committee for Foreign Affairs* z lat 1777–1781 czy *Department of Foreign Affairs*, działającego do 1789 roku, stały się doświadczeniem, na którym formowano instytucje federalne po wejściu w życie konstytucji z roku 1787. Ten pierwszy okres ukazał budzącą podziw zdolność definiowania interesów tworzonego państwa. Uzyskano wsparcie sojusznicze potężnej Francji w czasie wojny o niepodległość, po zwycięskiej wojnie zawarto pokój w Wielką Brytanią w roku 1783. Możliwe to było m.in. dzięki temu, że twórcami politykę, w tym zagraniczną, oraz formującymi korpus dyplomatyczny i konsularny byli ludzie wielkiej wyobraźni znający świat zewnętrzny. Ten proces przebiegał w trudnej sytuacji najpierw wojny o niepodległość, potem podziałów frakcyjnych i regionalnych w Kongresie oraz budowania reguł kontaktowania się przez to nowe państwo z innymi podmiotami. Wybitni przywódcy tego czasu przez swoje wizjonerstwo i determinację odegrali bodajże największą rolę w procesie formowania instytucji zajmujących się polityką zagraniczną. Tworząca się republika z własnego doświadczenia wyprowadziła reguły działania, które zapewniły zdolność działania w skomplikowanym świecie.

Nowa republika stanęła przed najważniejszym zadaniem zbudowania konstytucyjnych podstaw. *Articles of Confederation and Perpetual Union* z 1781 roku okazały się niewystarczające dla zapewnienia sprawności państwu. Konwencja konstytucyjna z roku 1787 z imponującą przenikliwością stworzyła ustrój państwa federalnego z odseparowanymi od siebie władzami, a zarazem wzajemnie oddziałującymi na siebie przez system *check and balance*. Praca konwencji potwierdziła wyjątkową zdolność jej uczestników do budowania mechanizmów sprawnego państwa. James Madison, Alexander Hamilton, Gouverneur Morris, James Wilson czy George Washington oraz Benjamin Franklin to wybitni przedstawiciele grupy kilkudziesięciu uczestników, którzy zbudowali ustrój państwa, gdzie zapewniono silną pozycję prezydenta, dając mu prawo do korzystania z rady szefów departamentów. Z tego zapisu wyprowadzono prawo do tworzenia de-

partamentu. W rezultacie 27 lipca 1789 roku powstaje jako pierwszy *Department of Foreign Affairs* kierowany przez *Secretary to the Department of Foreign Affairs*. Ustawa z 15 września 1789 roku przekształca ten departament w *Department of State* kierowany teraz przez *Secretary of State*. Ta nazwa departamentu, która przetrwała do dzisiaj, jest wynikiem tego, że nowemu departamentowi powierzono nie tylko zadania dotyczące sfery kontaktów ze światem zewnętrznym, ale i te należące do wewnętrznej sfery państwa, jak choćby Strażnika Wielkiej Pieczęci, instytucji wydającej patenty, prowadzącej spisy ludności itd. Większość z nich w kolejnych dziesięcioleciach przekazana została innym nowo tworzonym departamentom. Departament Stanu miał więc w rękach szeroko rozumiane sprawy państwa.

Departament Stanu formowano w okresie, gdy następowały ważne wydarzenia i procesy wyznaczające bieg dziejów USA. Zaznaczyły się różnice regionalne, powiększało się terytorium, kształtowano stosunki z wieloma państwami, a wreszcie Kongres tworzył prawo w wielu dziedzinach. Tworzony młody departament nie miał oczywiście komfortu kształtowania swojego sposobu działania bez związku z tym, co działo się wokół. Był częścią powstającej struktury władzy federalnej młodej republiki i analiza jego rozwoju daje okazję do poznania procesu państwowotwórczego, mechanizmów funkcjonowania władzy, w tym relacji prezydenta i jego Sekretarza Stanu oraz procesu formowania i prowadzenia polityki zagranicznej.

Nowa republika mająca organizujący się z powodzeniem departament zajmujący się sprawami zagranicznymi stopniowo wykazywała coraz większą zdolność do działania także na arenie międzynarodowej. Od polityki zagranicznej i od samego Departamentu Stanu nie oczekiwano jednak w USA wiele poza zabezpieczeniem tego, czym żyła Ameryka i co uważała za sprawę najważniejszą. Był to czas wielkiego rozszerzania terytorium USA, czego symbolem jest zakup Luizjany i odkrywczych wypraw w głąb kontynentu na ziemie formalnie hiszpańskie czy brytyjskie. W kolejnych latach rozbudzenie ambicji części Amerykanów i obawy przed Wielką Brytanią doprowadziły do wojny z tym państwem w latach 1812–1814. Wreszcie USA stanęły przed potrzebą wypracowania polityki wobec wyzwających się państw Ameryki Łacińskiej z kolonialnej zależności i ogłosiły w doktrynie Monroego zasady polityki gwarantujące szczególne prawo USA na tym kontynencie. Te wielkie procesy polityczne oczywiście poza wojną, która zapewniała istnienie państwa, nie były głównym obiektem zainteresowania Amerykanów. Ci troszczyli się przede wszystkim o zagwarantowanie możliwości swobodnego handlowania na całym świecie. Do realizacji tego zadania potrzebny był dobrze zorganizowany Departament Stanu, tj. centrala i szybko rosnąca służba dyplomatyczna oraz konsularna.

Sprawność i szybki wzrost departamentu w pierwszym ćwierćwieczu XIX wieku to zasługa wybitnych sekretarzy stanu, jakimi była wówczas większość pełniąca tę funkcję. Byli to ludzie wykształceni, wprowadzeni w politykę wewnętrzną i doświadczeni w sferze zagranicznej. Wielu z racji tych walorów zostało potem prezydentami. Stanowisko Sekretarza Stanu było najbardziej prestiżowym w gronie sekretarzy i prowadziło na wyżyny władzy.

Departament Stanu stale podlegał przekształceniom. Wiele jego kompetencji w sprawach wewnętrznych stopniowo przenoszono do innych agend federalnych, a więc coraz więcej aktywności koncentrował na sprawach zagranicznych. Rozwijające się podzielone służby konsularna i dyplomatyczna kształtowały się w warunkach ustrojowych, które

są typowe dla tej epoki. Przede wszystkim działały pod presją „systemu łupów”, który uczynił ze stanowisk w służbie federalnej łup rozdzielany zwycięzcom w wyborach. Otrzymywali więc stanowiska nierzadko ludzie bez kwalifikacji zawodowych czy nawet moralnych. Ponadto departament nie miał systemu wewnętrznego kształcenia mogącego podnieść jakość jego pracy. Nie budowało to autorytetu tych służb. Szczęśliwie w pierwszych czterdziestu latach nowej republiki sekretarze na ogół byli postaciami wielkiego formatu, zapewniając wysoką pozycję departamentu w kolejnych administracjach. Wybitni sekretarze początkowego okresu znajdowali wsparcie dla swych działań u prezydentów, w wielu wypadkach byłych Sekretarzy Stanu.

Departament Stanu i jego służby były częścią federalnej struktury doskonalącej się i dostosowującej się do zmian, jakim podlegały Stany Zjednoczone w XIX wieku. Wówczas to zamknięto proces formowania się terytorium USA. Ponadto wielka, dramatyczna wojna secesyjna ukształtowała nowy model społeczeństwa wolnego od niewolnictwa, ale nie wolnego od uprzedzeń. Dynamiczny rozwój przemysłu, korzystający z wewnętrznego i w coraz większym stopniu z zewnętrznego rynku, zapewnił Ameryce miejsce w gronie potęg gospodarczych świata.

Departament Stanu kształtowany był w swojej strukturze i sposobie działania pośrednio oraz bezpośrednio przez te i inne wielkie procesy. Coraz większy kontakt obywateli USA i gospodarki USA ze światem spowodował wzrost liczebności urzędników departamentu i wykształcenie się struktury oraz form działania pasujących do nowych potrzeb. Niezależnie od tego jak wyrażano się o snobach z dyplomacji czy niekompetentnych żądnych pieniędzy konsulach, to służyli dobrze rosnącej w siłę Ameryce. Oczekiwania wobec tych służb, dotyczące ich kompetencji, sposobu działania były precyzowane w różnych środowiskach, a i jej światli członkowie sami chcieli uczynić swą służbę profesjonalną opartą na kwalifikacjach. Wyzwolenie się z mechanizmów „systemu łupów” było głównym celem działań walczących o reformy aż do początku XX wieku.

Sekretarze – reformatorzy doskonalili struktury Departamentu Stanu i działali na rzecz reformy służb zagranicznych. Nie zawsze ci reformatorzy byli znaczącymi postaciami w polityce USA, ale mając wizję, korzystając z przychylnych nastrojów w społeczeństwie i w Kongresie i – co szczególnie ważne – ze wsparcia swoich prezydentów, mogli dokonać wartościowych zmian własnego departamentu. Sekretarz Louis McLane na początku lat trzydziestych zainicjował pierwsze reformy struktury, tworząc *Diplomatic* oraz *Consular Bureau* oraz inne wydziały merytoryczne, przygotował też dla placówek ważny dokument *General Instructions to the Consuls and Commercial Agents of the United States, Prepared Under the Direction of the Department of State*, regulujący zasady ich działania. Kolejna reforma nastąpiła w 1856 roku. Wówczas sekretarz William L. Marcy przyczynił się do uchwalenia ustawy 18 sierpnia 1856 roku, zmieniającej wiele kwestii, w tym ważną regułę dotyczącą wynagradzania konsulów, do tej pory pobierających wynagrodzenie z opłat (czasem w grabieżczy sposób). Ciągle jednak nie było politycznej woli odrzucenia „systemu łupów”.

Brak zdecydowanych, konsekwentnych działań na rzecz zmian w departamencie był zrozumiały, jeżeli weźmiemy pod uwagę amerykańskie tradycyjnie małe zainteresowanie sprawami zagranicznymi. Trudno było Amerykanom zrozumieć funkcje dyplomacji, którą nawet Elihu Root definiował jako tylko trzymanie kraju *out of trouble*. Kłopoty zawsze – jak wielu sądziło – przychodziły do Ameryki z zewnątrz, powstawały tysiące

mil za Atlantykiem czy Pacyfikiem. Od tego świata trzeba się separować. Dyplomacja dla wielu była czymś sprzecznym z tradycjami republikańskimi – snobistyczna, arystokratyczna, a więc nieprzydatna. Ten punkt widzenia zaprezentował m.in. kongresmen Benjamin Santon z Ohio, mówiąc w roku 1859, że wie o tym, iż

„Now, I confess to you, sir, that I know of area of the public service that is more emphatically usless than the diplomatic service – none in the word. For commercial purposes, our consuls discharge all the duties that are required. The diplomatic ministers discharge no duties of a commercial character”¹.

Konsulowie oceniani byli lepiej jako służący rozwojowi handlu, choć wielu oskarżano – nie bez racji – o brak kompetencji i złodziejstwo.

Reformy dokonywały się w swoim tempie, wynikającym z potrzeb i woli sekretarzy, ale przede wszystkim pod wpływem zmian politycznej atmosfery, która ułatwiała lub utrudniała ich wprowadzanie. USA stawały się w tym okresie państwem olbrzymim pod względem terytorialnym, inkorporując Texas, zawojowując Kalifornię i obszar między nimi, włączając Oregon. To ułatwiała stopniową zmianę stosunku do służb zagranicznych potrzebnych dla rozwijającego się państwa. Ta postawa pogłębiła się po doświadczeniu wojny secesyjnej, gdy energiczny Sekretarz Stanu – William H. Seward – prowadził z woli prezydenta A. Lincolna aktywną politykę zagraniczną. Po zakończeniu wojny potrzebne były służby zapewniające bezpieczeństwo handlu. USA kupiły Alaskę, choć bez entuzjazmu wielu polityków, i mogły ostatnie 40 lat XIX wieku poświęcić na bogacenie się. Z takiej sytuacji zrodziło się działanie wielu na rzecz kolejnych reform w departamencie. Sekretarz Hamilton Fish dokonał pierwszej z nich, przyczyniając się do uchwalenia w *Act of March 3, 1875*, gdzie zbudowano nowy system biur.

W końcowym okresie XIX wieku pod presją licznych grup społecznych, w tym biznesu, dziennikarzy, polityków, podjęto działania na rzecz wyzwolenia kadry urzędniczej od „systemu łupów”. Dokonała tego *Civil Service Act of 1883* (zwana potocznie ustawą Pendeltona). Jednak służby dyplomatyczna i konsularna nie zostały objęte ustawą i stały się miejscem lokowania tam osób zasłużonych politycznie, co w pewnym okresie nawet bardziej zagroziło tym służbom. Ożywiło to dyskusję na rzecz profesjonalizacji służby dyplomatycznej i stopniowo wprowadzano regulacje ustanawiające te nowe reguły działania służb. W roku 1895 prezydent Cleveland wydał *Executive Order*, wprowadzający system egzaminów i awansu opartego na zasługach na niższych stanowiskach konsularnych. To początek wyzwalań się z „systemu łupów”. Kolejny krok dokonał się 10 listopada 1905 roku, gdy prezydent T. Roosevelt pod wpływem Sekretarza Stanu E. Roota wydał *Executive Order* lokujący w pewnym zakresie system zatrudniania i awansowania w służbie dyplomatycznej oraz konsularnej (poza pozycjami ambasadorów lub posłów) w systemie służby cywilnej, a więc opierający się na ocenie jakości pracy i kwalifikacjach.

Oczywistym potwierdzeniem wzrostu potęgi USA i zwiększonego zainteresowania wejściem do światowej polityki było uchwalenie *Act of March 1, 1893*, zezwalającego prezydentowi na mianowanie ambasadorów, której to rangi do tej pory nie uznawano za pasującą do nowej republiki.

¹ D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 145.

Okres progresywizmu i I wojny światowej z punktu widzenia Departamentu Stanu i jego służb to czas kolejnych reform. USA weszły do polityki światowej bardzo szybko, zyskując prestiż i prezentując się jako państwo, które ma do zaoferowania światu nowy ład. Wcześniejsza „mała wojenka” z Hiszpanią o Kubę z 1898 roku była tu symbolicznym początkiem drogi wchodzenia do polityki światowej. Globalne aspiracje polityczne wymagały sprawnych instrumentów. Cała władza federalna ulegała więc przekształceniu, wzmocnieniu.

Departament Stanu stanął przed zadaniem przekształcenia swej struktury tak, aby móc sprostać zwiększonym zadaniom. Na rzecz reformy działali tam wybitni urzędnicy i dyplomaci, tacy jak np. Alvey Adee, Wilbur J. Carr. Także coraz więcej członków służby dyplomatycznej i konsularnej w dobrze pojmowanym interesie własnych środowisk chciało poprawy jakości swojej pracy... i płacy, czyli poważnej reformy. Pierwsi sekretarze XX wieku, tacy jak: John Hay, E. Root, Philander Knox, działali na rzecz reform. Sprzyjał temu także fakt zmian w otoczeniu, wyrażający się utworzeniem *Department of Commerce and Labor*, który szybko ujawnił swoje aspiracje do tworzenia własnej służby zagranicznej kosztem Departamentu Stanu.

Nadal nierozwiązana była kwestia wyzwolenia się z „systemu łupów”, a także i podniesienie jakości pracy służb. Decyzja T. Roosevelta z 10 listopada 1905 roku oraz *Act of April 5th, 1906* to ważne kroki na rzecz profesjonalizacji. Stanowiska w służbie konsularnej zostały włączone w reguły *civil service* i obejmowanie ich miało następować w wyniku egzaminu. Jednak nawet reformatorscy Roosevelt i Root byli świadomi pewnej przydatności „systemu łupów”. Kongresmeni i senatorowie korzystający z przyjemności eksploatacji „systemu łupów”, jak i generalnie niezainteresowani sprawami zagranicznymi ani radykalną zmianą systemu administrowania nimi, nie byli skłonni do angażowania się w działania reformatorskie.

W rezultacie tylko wprowadzając kolejne zarządzenia wykonawcze, można było dokonywać zmian. I tak sekretarz Root wprowadził w roku 1906 zasady rozciągające system służby cywilnej w awansach na całą służbę konsularną. Dokonał także bardzo nowatorskich zmian w strukturze departamentu, tworząc wydziały geograficzne, takie jak: *Division of Far Eastern Affairs*, *Division of Western European Affairs*, *Division of Near Eastern Affairs*, *Division of Latin American Affairs*. Ten model organizacji przetrwał lata.

Wyjątkowo ważnym elementem sprzyjającym reformowaniu służby zagranicznej była atmosfera ówczesnej Ameryki okresu progresywizmu z czasu rządów dynamicznego prezydenta T. Roosevelta, Tafta i jego następcy demokracji, ale także progresywisty prezydenta Woodrowa Wilsona. Także postulaty zmian zgłaszały coraz liczniejsze grupy biznesmenów, działaczy politycznych i może nie tak liczni członkowie Kongresu oraz środowiska akademickie oferujące swą wiedzę.

I wojna światowa była wydarzeniem, które wywarło także wpływ na funkcjonowanie Departamentu Stanu i jego służb. Doszło do wydania *Stone-Flood Act of February 5th, 1915* wprowadzającego regułę, zgodnie z którą nominacje dawały określoną rangę danemu konsulowi czy dyplomacie, co nie było już powiązane z konkretną placówką, tak jak to funkcjonowało od końca XVIII wieku. Ułatwiało to mobilność w obu służbach.

Wojna pomogła także dyplomatom i konsulom w wykształceniu poczucia własnej wartości i zdefiniowaniu oczekiwań. Konsulowie, do tej pory niecieszący się wysokim

prestżem wśród elit politycznych, domagali się dołączenia ich do jednolitej służby dyplomatycznej, gdyż potwierdzili zdolność działania w szerokim spektrum zadań. Niebagatelne znaczenie dla zmiany stosunku Amerykanów do obu służb miał także zwiększony kontakt obywateli USA ze światem zewnętrznym, gdzie nieraz mogli się przekonać o przydatności tych służb i ich kompetencjach. W rezultacie, mimo nastrojów izolacjonistycznych po wojnie, kolejni prezydenci z sympatią odnosili się do działań Kongresu, jak i samego środowiska służby zagranicznej w Departamencie Stanu na rzecz nadania ustawowej formy proponowanym zmianom.

Okres międzywojenny w dziejach Departamentu Stanu charakteryzuje się następującymi wyróżnikami. Jeśli się weźmie pod uwagę model funkcjonowania, najważniejsze było uchwalenie ustawy Rogersa i doprowadzenie do unifikacji służby zagranicznej. Ten proces był wieloaspektowy. Podstawowe było utworzenie jednolitej *Foreign Service of the United States*. Dyplomaci i konsulowie stali się jej częścią. Kolejny ważny element to wdrożenie systemu kształcenia i zbudowanie struktury awansów, promującej kwalifikacje pozwalające profesjonalnym FSO osiągnięcie nawet rangi posła.

Tym sekretarzem, który zasługuje na miano reformatora, był Charles E. Hughes – sekretarz z początku lat dwudziestych. Symbolem działania na rzecz wielkiej reformy jest ustawa Rogersa, tj. *Foreign Service Act of 1924*. Dokonał połączenia obu służb: konsularnej i dyplomatycznej w jedną, tj. *Foreign Service of the United States*. Ustanowiono instytucję *Foreign Service Officer*. Zapewniono system naboru, pracy, płacy i emerytur umożliwiający klasie średniej wejście do tej służby, do tej pory bardziej dostępnej dla klas wyższych. Otworzyło to, choć w minimalnym stopniu, służbę zagraniczną dla kobiet. Członkowie służby zagranicznej to profesjonalni pracownicy ulokowani poniżej rangi posła. W momencie połączenia służb powstał korpus FSO składający się z 633 osób, z których 511 wywodziło się z dawnej służby konsularnej, a 122 z dawnej służby dyplomatycznej.

W ślad za ustawą utworzono *Foreign Service School* w Departamencie Stanu. Uregulowano system naboru oparty na egzaminach, system promowania oparty na kwalifikacjach oraz ustalono zakres szkoleń. To dało możliwość przyspieszenia procesów profesjonalizacji w służbie zagranicznej. Aktywnie na rzecz wdrożenia tego systemu działali Joseph Grew, Hugh Wilson, Butler Wright czy zawodowy konsul W. Carr. Dalszy etap na rzecz unifikacji dokonał się za czasów sekretarza Henry'ego L. Stimsona, który przyczynił się do uchwalenia *Reorganization Act of February 23, 1931*, znanej jako tzw. *Moses-Linthicum Act*. Uregulowała ona kwestie równego traktowania członków służby zagranicznej bez względu na poprzednią służbę, co do tej pory nie zawsze przebiegało z duchem ustawy Rogersa.

Wreszcie ważnym elementem w przekształcaniu Departamentu Stanu było działanie na rzecz unifikacji. Pod tym określeniem kryje się proces włączania do służby zagranicznej niezależnych struktur podporządkowanych Departamentowi Handlu i Departamentowi Rolnictwa, a działających za granicą. W tym także zawiera się proces potwierdzania zdolności całej służby zagranicznej do zajmowania się coraz bardziej skomplikowanymi zagadnieniami, takimi jak kwestie ekonomiczne, promocja kultury, informacja itd. W tym kierunku poszły dalsze zmiany strukturalne przystosowujące departament do nowych zadań i w rezultacie obok wydziałów geograficznych pojawiły się te zajmujące się sprawami konferencji międzynarodowych, kontaktów z mediami, infor-

macją, publikowaniem dokumentów czy wreszcie kwestiami ekonomicznymi. Sekretarz Cordell Hull zaangażował się na rzecz dalszych zmian. Ich początkiem był 21 maja 1937 roku, kiedy zaczęto wprowadzać reformy ułatwiające proces demokratyzowania służby przez zmianę warunków zatrudniania. Reformy tej dokonywał George Messersmith. Wreszcie *The Reorganization Act of 1939* dokonał konsolidacji służb, włączając 105 FO z *Department of Commerce* oraz 9 FO związanych z *Department of Agriculture* do Departamentu Stanu. To praktyczne i symboliczne potwierdzenie sukcesu procesów unifikacji w tym okresie.

Wielkie debaty dotyczące polityki izolacjonistycznej, a potem wewnętrznej w okresie międzywojennym stworzyły departamentowi szansę na przekształcenie. Kryzys, a potem wychodzenie z niego za czasów prezydenta Franklina D. Roosevelta stworzyły nowe impulsy dla przekształceń. Departament stał się dobrze działającą strukturą federalną, której zasadności nie kwestionowano nawet w okresie czasowego odwrócenia się od świata.

Analiza dziejów Departamentu Stanu ukazuje podstawowe mechanizmy funkcjonowania systemu władzy w USA, którego centrum – szczególnie ważnym dla omawianej tu problematyki – są relacje prezydenta z jego Sekretarzem Stanu i departamentem. Konstytucja czyni prezydenta szefem władzy wykonawczej, który może korzystać z rad szefów departamentów, w tym Sekretarza Stanu. Od tego, w jakim stopniu prezydent korzysta z tej rady, zależy rola tego sekretarza i jego departamentu w procesie kształtowania oraz prowadzenia polityki zagranicznej.

Sekretarz Stanu był nawet w sensie formalnym pierwszym spośród sekretarzy, mającym zagwarantowane prawo zwierzchności nad innymi w ustawie sukcesyjnej z końca XIX wieku. Część obserwatorów życia politycznego w USA widziała go jako męża stanu porównywalnego z premierem. Inni z kolei widzieli go jako polityka kierującego sprawami zagranicznymi, odległymi, mistycznymi, podejmującego decyzje w sprawach ważnych, który jest wolny od uwikłania w politykę wewnętrzną. Obie te opinie są dalekie od prawdy, choć byli sekretarze, którzy odgrywali znaczną rolę... w granicach zakreślonych przez prezydenta. Czasem słaba pozycja prezydenta, a czasem jego szacunek dla sekretarza pozwalały mu odgrywać rolę znaczniejszą. Nigdy jednak nie był pierwszym ministrem w europejskim znaczeniu. Był ważnym politykiem uwikłanym w określony układ sił w danej administracji, odgrywając czasem z racji swych kompetencji czy woli prezydenta rolę szczególną.

Pozycję Sekretarza Stanu trafnie podsumował w swym raporcie *More Important Duties of Secretary of State* na początku lat pięćdziesiątych John Foster Dulles². Wskazał na takie funkcje, jak: spotykanie się z szefami państw i ministrami spraw zagranicznych przybywającymi do Waszyngtonu; podejmowanie obcych ambasadorów i przyjmowanie ich oświadczeń w sprawach dotyczących stosunków tych krajów z USA; odwiedzanie obcych krajów i uczestniczenie w konferencjach (John Foster Dulles wskazuje tu na konferencje związane z istnieniem ONZ i NATO, których w tym czasie nie było, ale istniały inne zajmujące sekretarza); dobieranie personelu na najwyższe stanowiska w departamencie i w różnych misjach za granicą; utrzymywanie stosunków z Kongresem, przyjmowanie jego przedstawicieli i zeznawanie przed komisjami; przygotowywanie

² A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, Praeger, New York 1962, s. 21, 22.

dla siebie i prezydenta przemówień w sprawach zagranicznych; prowadzenie konferencji prasowych i utrzymywanie stosunków z mediami; utrzymywanie morale personelu m.in. przez spotkania z przyjeżdżającymi z zagranicy dyplomatami; uczestniczenie w oficjalnych obiadach i przyjęciach; ustanawianie polityki w zakresie utrzymywania stosunków z innymi agendami rządowymi i likwidowania sporów między nimi (J.F.D. wymienia takie jak *Department of Defense*, *Department of Treasury*, CIA, my dla omawianej epoki możemy wskazać *Department of War*, *Department of Commerce and Labor*); akceptowanie ważnych telegramów wychodzących i czytanie ważnych przychodzących; zajmowanie się korespondencją wychodzącą i dokumentami wydziałów departamentu; a także najistotniejsze trzy funkcje – uczestniczenie w posiedzeniach gabinetu i rozmowach w Białym Domu, konsultowanie się z prezydentem i informowanie go o najważniejszych kwestiach międzynarodowych; podejmowanie decyzji na wypadek kryzysów; formowanie polityki. Wspomniany raport trafnie sumuje wykaz pól aktywności Sekretarza Stanu, jednak dopiero sposób wykonywania tych zadań, określony układ sił w administracji i wola prezydenta pozwalały, aby z tych działań wyrósł sekretarz o zdolności wpływania na politykę, zapewniający funkcjonowanie departamentu w formie potrzebnej dla realizowanych przedsięwzięć.

Prezydent nie ma żadnego obowiązku pytania Sekretarza Stanu o radę i może też w sprawach zagranicznych zwracać się do innego członka gabinetu czy osoby spoza tego grona. To już było widoczne, gdy Hamilton przy akceptacji Washingtona wkraczał w sprawy zagraniczne. Takie zachowania nie był wyjątkowe, np. FDR szczególnym zaufaniem obdarzał Raymonda Moleya czy potem Sumnera Wellesa lub Harry'ego Hopkinsa kosztem C. Hulla. Bywało i odwrotnie, gdyż niektórzy sekretarze służyli swoim prezydentom bardziej jako doradcy w sprawach wewnętrznych niż zagranicznych, jak choćby van Buren (przy prezydencie Andrew Jacksonie), William M. Evarts (przy Rutherfordzie B. Hayesie) czy Jeremiah S. Black (przy Jamesie Buchananie). Sekretarze walczyli o pozycję z innymi członkami gabinetu i członkami sztabu Białego Domu, często przyjaciółmi prezydenta (np. jakim był płk House przy Wilsonie).

Biorąc pod uwagę to, że gabinet nie jest umocowany jako instytucja konstytucyjna, Sekretarze Stanu mają szansę podejmowania na tym forum kwestii zagranicznych tylko o ile prezydent chciałby daną kwestię uczynić przedmiotem obrad. Także nie może sekretarz podjąć z własnej inicjatywy debaty na forum Kongresu. Ma całym swoim działaniem prezentować linię prezydenta. Formalne kwalifikacje dla tego urzędu nie zostały określone, ale biorąc pod uwagę zakres działań zakładano, że powinien mieć znaczną wiedzę w zakresie prawa, historii, zasad funkcjonowania systemu politycznego. Nie wszyscy spełniali te oczekiwania, w wielu wypadkach układ sił politycznych czy związki z prezydentem były decydujące dla uzyskania stanowiska. Jest znamienne, że biorąc pod uwagę wszystkich sekretarzy, da się zauważyć, iż nikt z nich, nawet tak doświadczony w aktywności dyplomatycznej czy politycznej jak James Monroe, John Quincy Adams czy John Hay, nie dostał tego stanowiska z racji swego doświadczenia, ale raczej w wyniku pozycji w partii w danym momencie. Kwalifikacje w takiej sytuacji stawały się wtedy bardzo przydatne.

Sekretarze mieli oczywiście własne ambicje i plany w związku z pełnieniem tej funkcji. T. Jefferson zaczynał swe urzędowanie w departamencie z rezerwą wobec licznych zadań wewnętrznych, jakimi był obciążony. Widział siebie raczej jako męża stanu

i chciał tworzyć wielką politykę. To pierwszy z wielu, którzy z takimi marzeniami podejmwali ten urząd, czasem uzyskując od prezydenta deklaracje, że będzie mu dane prowadzić politykę, kształtować jej kierunki nawet w pewnej niezależności od prezydenta. Zakres spełniania tych obietnic miał inny wymiar w każdej administracji. Sporo sekretarzy osiągnęło tu pewien sukces, ale opinie wielu były w tej kwestii krytyczne w stosunku do prezydenta. Niektórzy byli wprost rozczarowani tym, co dane im było robić. Po latach John Hay, czytając dzienniki Johna Quincy Adamsa, napisał gorzkie słowa obserwacji dotyczącej urzędu Sekretarza Stanu:

„The real duties of a Secretary of State seem to be these: to fight claims upon us by other States; to Press more or less fraudulent claims of our citizens upon other countries; to find Office for the friends of Senators where there are none”³.

Stanowisko to było uwikłane w polityczne batalie, więc marzenia o samodzielności oraz komforcie swobodnego działania były nierealne. Urząd Sekretarza Stanu znajduje się w stałym procesie układania sobie stosunków z innymi uczestnikami procesów politycznych, np. z Kongresem, a szczególnie z Senatem. W rezultacie zdolność ułożenia stosunków z Kongresem to jeszcze jedna cecha, której poszukiwano wśród kandydatów na Sekretarza Stanu. Taki sekretarz mógł w rezultacie więcej osiągnąć w forsowaniu swej polityki wobec prezydenta i realizowania polityki reformatorskiej, na którą środki przydziela Kongres.

Analiza dziejów Departamentu Stanu mimowolnie prowadzi do próby oceny dokonania sekretarzy. Jest to trudne zadanie z racji tego, że działali oni w obrębie granic wyznaczonych przez konkretnych prezydentów. Niektórym z nich było dane wspierać wielkie inicjatywy prezydenta i wejść do historii jako uczestniczący w polityce światowej. Inni zostali zapamiętani z powodu swych inicjatyw. Byli i tacy, którzy wyróżnili się jako administratorzy, doskonale prowadząc departament. Wreszcie w gronie sekretarzy znaleźli się reformatorzy, którzy udoskonalili działanie instytucji. Kto z nich zasługuje na uznanie za sekretarza godnego wyróżnienia? W powszechnym odbiorze, ci którzy byli dobrymi administratorami, nie stali się sławni, nie weszli do zbiorowej pamięci. Pamięta się raczej tych, którzy wiązani są z wielkimi osiągnięciami w dyplomacji. Wielkie traktaty, deklaracje stały się wyznacznikami ich polityki. Warto jednak wskazać, że nawet najbardziej wizjonerski i samodzielny sekretarz działał także jako szef instytucji federalnej, wielkiego urzędu. Korzystał więc z pracy tych, którzy departament uczynili sprawnym, zreformowali i dali możliwość służenia wielkiej polityce.

Nie da się więc stwierdzić, że ten czy inny Sekretarz Stanu zasługuje na specjalne wyróżnienie. Jeżeli jednak gotowi jesteśmy to uczynić (co widać w amerykańskiej literaturze pełnej rankingów wobec swoich prezydentów i sekretarzy), to kryterium powinno być sprecyzowane. Dla celu postawionego w tej pracy szczególne znaczenie ma to, czy dany sekretarz przyczynił się do rozwoju departamentu i jego służb, zapewniając mu sprawność i dostosowując jego struktury oraz metody do konkretnych potrzeb w danym momencie. Osiągnąć coś na tym polu nie było łatwo, gdyż nigdy nie stanowiło to przedmiotu wielkich planów prezydentów, nie pozostało też na to miejsca w platformie wyborczej partii. Tu nie było szans na spektakularny sukces. Pozytywne następstwa konkretnych reform, regulacji dostrzegano po czasie, choć były to ważne osiągnięcia.

³ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, Praeger, New York 1962, s. 135.

Wyrwanie służb dyplomatycznej i konsularnej z uwikłań „systemu łupów”, zmuszanie Kongresu do wydatkowania większych sum na te służby było trudne, a znalezienie sojuszników w tej walce prawie niemożliwe. Tak więc sekretarze stanu, wybitni urzędnicy, dyplomaci, konsulowie, dziennikarze, niektórzy członkowie Kongresu czy przedstawiciele świata nauki działający skutecznie na rzecz reform mają prawo do uznania się za współtwórców sukcesu procesu formowania departamentu zdolnego do udziału w polityce międzynarodowej. Reformy lat trzydziestych, pięćdziesiątych XIX wieku czy przełomu wieków, wreszcie ich zwieńczenie w postaci ustawy Rogersa, a także plany reorganizacji z lat 1931, 1937 i 1939 – to przykłady doskonalenia się instytucji federalnej i dostosowywania do wymogów konkretnej epoki. Wszyscy w jakimś stopniu są tymi, którzy budowali sprawność Departamentu Stanu i służby zagranicznej, przyczyniając się do zapewnienia zdolności USA do działania na arenie międzynarodowej.

Literatura naukowa, a raczej publicystyka historyczna szuka lidera wśród sekretarzy. Na pierwszym miejscu najczęściej jest wymieniany John Quincy Adams. Wskazuje się przy tym na to, że z jego idei wyrosła koncepcja kontynentalnej ekspansji, z jego dyplomacji wyrósł także transkontynentalny traktat z roku 1819, z którego wyrosła doktryna Monroe. Wyperswadował bowiem prezydentowi Monroe potrzebę wygłoszenia jednostronnej deklaracji. Co jest istotniejsze to fakt, że miał pozwolenie prezydenta na samodzielne prowadzenie polityki, jak mało kto. Następny w rankingu wskazywany jest William H. Seward, który prowadził umiejętnie politykę w czasie wojny secesyjnej, mądrze włączył się do sprawy meksykańskiej, zdobył Alaskę, odnosił sukcesy w dwóch administracjach. Kolejny to Hamilton Fish, czołowa postać administracji prezydenta U. Granta. Pomógł utrzymać kraj w pokoju, wtedy gdy wojna z Hiszpanią o Kubę wydawała się nieunikniona. Wreszcie wskazywani są Daniel Webster i Charles Hughes. Obaj rządili sprawami zagranicznymi mądrze, mieli ważne osiągnięcia: *Webster – Ashburton Treaty* i konferencję waszyngtońską 1921–1922. Wysoko oceniany jest John Hay, a także Henry Stimson. Jest w tym przeglądzie wiele słuszności. Nie warto jednak kruszyć kopii o jego znaczenie, ale należy wskazać na to, co napisano, co powinno służyć podsumowaniu działalności tego departamentu.

Po raz kolejny okazało się, że szuka się liderów w gronie sekretarzy, którzy wiązani są z wielkimi wydarzeniami międzynarodowymi. Niektórzy z nich byli także reformatorami. Z punktu widzenia tej pracy grono to trzeba uzupełnić nieco zapomnianymi prekursorami reform, jak np. Louis McLane, William Learned Marcy. Godni pamiętania powinni być także wielcy politycy, którzy byli przez pewien czas sekretarzami stanu, ale pełnili również funkcje prezydenta czy wykonywali inne ważne funkcje i z tego powodu pozostają niezapomniani, mimo że ich dokonania na stanowisku sekretarza stanu są także znamienite. Mowa tu o takich postaciach, jak np.: Thomas Jefferson, John Marshall, James Madison czy James Monroe.

Departament Stanu to zbiorowość, której dynamikę nadaje Sekretarz Stanu oraz jego urzędnicy, członkowie służby zagranicznej. Działa on jako część administracji federalnej w konkretnym otoczeniu politycznym, nie jest wyspą oddzieloną od problemów własnego państwa. Jego rozwój i wkład w politykę USA zależy od wielu czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Wybitni politycy, administratorzy, reformatorzy pełniący funkcje sekretarza stanu odegrali rolę twórczą, ale o stopniu udziału w polityce nie oni decydowali. Amerykański model ustrojowy miał i ma jedną gwiazdę – prezydenta.

Ci sekretarze, którzy potrafili uzyskać od prezydenta prawo do działania, akceptację swoich koncepcji, odnieśli sukces jako politycy i dali swemu departamentowi możliwość współuczestniczenia w polityce, a także prestiż. Tak widzieć należy miejsce tej instytucji i jej sekretarzy w polityce USA.

Bibliografia

Dokumenty Kongresu

- Annals of Congress, 1st Cong. (1789–1791)
Congressional Globe 1833–1873
Congressional Record 1873–1939
The Debates and Proceedings in the Congress of the United States 1789–1824
The Register of Debates in Congress 1824–1837
Rules and Regulations Governing the Department of State, Senate Document No. 357, 59th Congress, 2nd session
US. Congress. House. Committee on Foreign Affairs, Foreign Service of the United States. Hearings before the Committee on foreign affairs, House of representatives, Sixty-seventh Congress, fourth session, on H.R. 12543 for the reorganization and improvement of the foreign service of the United States, and for other purposes. December 11, 12, 13, 14, 15, 19, 1922, Washington GPO 1922
US. Congress. House. Committee on Foreign Affairs, Foreign service of the United States. Hearings before the Committee on foreign affairs, House of representatives, Sixty-eighth Congress, first session, on H.R. 17 and H.R. 6357 (H.R. 6357 reported favorably) for the reorganization and improvement of the foreign service of the United States, and for other purposes. January 14, 15, 16, 17, and 18, 1924, Washington GPO 1924

Dokumenty Departamentu Stanu

- A Chronological History of the Department of State ect.*, Washington 1906
A History of the United States Department of State 1789–1996. Released by the Office of the Historian, July 1996
By the United States in Congress assembled, a proclamation: Whereas in pursuance of a plenipotentiary commission, given on the 28th day of September, 1782, to the Honorable Benjamin Franklin, a treaty of amity and commerce between His Majesty the King of Sweden and the United States of America, was on the 3rd day of April, 1783, concluded... [in:] Documents from the Continental Congress and the Constitutional Convention, 1774–1789, <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.08701>
„Bulletin of the Bureau of Rolls and Liberty of the Department of State”, Washington D.C. DoS 1893–1919
Bundy, Harvey H., *The Organization of the Government for the conduct of foreign affairs: a report with recommendations prepared for the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*, Washington D.C. GPO 1949
Department of State, Outline of the Organization and Work of the Department of State, Washington D.C. 1911
„The Department of State Bulletin”, vol. 1–89, 1939–1989
The Department of State of the United States, Prepared by the Office of the Historical Adviser, Revised Edition April 1933 Publication No. 461, Washington, D.C. US GPO. 1933
The Department of State of the United States, prepared by E. Wilder Spaulding, George Verne Blue. Division of Research and Publication, Publication No. 878, Revised Edition June 1936, US GPO, Washington 1936
Diplomatic Instructions of the Department of State, 1801–1906, Washington Nat. Archives and Record Service 1945

- Elliot, Jonathan, *The American diplomatic code embracing a collection of treaties and conventions between the United States and foreign powers: from 1778 to 1834. With an abstract of important judicial decisions, on points connected with our foreign relations. Also, a concise diplomatic manual, containing a summary of the laws of nations, from the works of Wicquefort, Martens, Kent, Vattel, Ward, Story &c...*, by Jonathan Elliot, 2 v. Washington 1834
- Foreign Relations of the United States 1898–1939
- Giunta, Mary A. (ed.), *The Emerging Nation: A Documentary History of the Foreign Relations of the United States under the Articles of Confederation, 1781–1789*, National Historical Publications and Records Commissions 1996
- Vol. I. *Early American Foreign Relations*
- Vol. II. *Trials and Tribulations 1780–1785*
- Vol. III. *Toward Federal Diplomacy 1780–1789*
- Giunta, M.A. (ed.), *Documents of the emerging nation: US foreign relations, 1775–1789*, Wilmington, DE 1998
- Office for Foreign Affairs, 13th May, 1785: *The secretary of the United States for the Department of Foreign Affairs, to whom was referred a letter of the 21st March last, from Richard Soderstrom, reports as his opinion, that no state is obliged by the laws of nations to receive or admit consuls from any foreign state...*, New York 1785 <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.13101>
- Office for Foreign Affairs, July 4, 1785: *The secretary of the United States for the Department of Foreign Affairs, to whom was referred a copy of the convention respecting French and American consuls, reports...*, New York 1785 <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.13901>
- Office for Foreign Affairs, September 19, 1785: *The secretary of the United States for the Department of Foreign Affairs, in obedience to the order of Congress of August 9, 1785, respecting the number of consuls necessary to be appointed, and for what foreign ports, reports...*, New York 1785 <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.15101>
- Office for Foreign Affairs, October 13, 1785: *The secretary of the United States for the Department of Foreign Affairs, to whom was referred back his report of the 19th ult. respecting consuls, accompanied with a motion of the same date, reports...*, New York 1785 <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.16101>
- Office for Foreign Affairs, 20th October, 1785: *The secretary of the United States for the Department of Foreign Affairs, to whom was referred his letter of 13th instant, to His Excellency the President, and one from Chevalier, to him of the 6th August last, with a copy of a letter, from Mr Soulanges, to the judges and consuls at Nantes, informing that the Algerians had declared war against the United States: and also a motion of the Honorable Mr Pinckney, of the 17th October instant, reports...*, *Documents from the Continental Congress and the Constitutional Convention, 1774–1789*, <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.16201>
- Outline of the Organization and Work of the Department of State, Washington 1911
- Papers Relating to the foreign Relations of the United States 1870–1947
- Register of the Department of State in four parts*, corrected to March 1, 1874, Washington GPO 1874
- The Secretary of the United States for the Department of Foreign Affairs, to whom was referred the papers herewith enclosed, respecting the eastern boundary lines of the said states, reports...*, Apr. 21st, 1785. *Documents from the Continental Congress and the Constitutional Convention, 1774–1789*, <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.12701>
- Supplement to the Daily advertiser, Tuesday, June 6, 1786: *The United States of America in Congress assembled...: Whereas a treaty of amity and commerce, between His Majesty the King of Prussia, and the United States of America was concluded...*, *Documents from the Continental Congress and the Constitutional Convention, 1774–1789*, <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.18601>
- Trask, David F. with assistance of David M. Baehler and Evan M. Ducan – *A Short History of the U.S. Department of State, 1781–1981*, Bicentennial 1781–1981. Dep. of State Bureau of Public Affairs, Office of Public Communication Dep. of State publication 1966

- United States. Dep. of State, *The Secretaries of State: portraits and biographical sketches*, Washington Office of Public Communication, Bureau of Public Affairs, GPO 1978
- The United States of America, in Congress assembled, to all who shall see these presents, greetings: Whereas the United States of America in Congress assembled, by their commissions bearing date the twelfth day of May one thousand seven hundred and eighty-four, thought proper to constitute John Adams, Benjamin Franklin, and Thomas Jefferson, their ministers plenipotentiary, giving to them, or majority of them, full powers to confer, treat and negotiate with the ambassador, minister or commissioner of His Majesty the Emperor of Morocco..., *Documents from the Continental Congress and the Constitutional Convention, 1774–1789*, <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.22601>
- US Department of State Dispatch, Bureau of Public Affairs. Washington D.C.: Office of Public Communication, Bureau of Public Affairs: Supt. of Docs., US GPO 1990–1999
- United States. Dep. of State, *Regulations prescribes for the use of the consular service of the United States*, Washington, GPO 1881
- United States. Dep. of State. *Regulations governing the consular service of the United States*, Washington, GPO 1923
- U.S. Department of State, *Diplomatic and Consular Service of the United States*, Washington, D.C. GPO multiple annual issues
- U.S. *Register of the Department of State*, Washington, D.C. annual issues
- U.S. Dep. of State., *The Department of State, 1930–1955*, Dep. of State Publication 5852 Washington, D.C. US GPO 1955
- U.S. Dep. of State, *Minutes of the Foreign Service Personnel Board 1924–1934*, Washington 1934
- U.S. Dept. Of State, *Office of Public Affairs, The Department of State today*, GPO 1951
- U.S. Dep. of State., *Office of Public Services, The Foreign Service of the United States 1958*, DoS 1958
- Wharton, Francis (ed.), *The Revolutionary Diplomatic Correspondence of the United States. With Preliminary Index, and Notes Historical and Legal*, vol. 6, Washington D.C. 1889
- 1784 Convention between His Most Christian Majesty and the thirteen United States of North America: for the purpose of determining and fixing the functions and prerogatives of their respective consuls, vice-consuls, agents and commissaries. *Documents from the Continental Congress and the Constitutional Convention, 1774–1789*, <http://hdl.loc.gov/loc.rbc/bdsdcc.24201>

Dokumenty Konwencji Konstytucyjnej i procesu ratyfikacyjnego

- The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates. The Clashes and the Compromises that Gave Birth To Our Form of Government*, Ralph, Ketcham (ed.), A Signet Classic New York 2003
- Documentary History of the Constitution of the United States of America, 1786–1870*. Derived from records, manuscripts, and rolls deposited in the Bureau of Rolls and Library of the Department of State, Washington, Department of State 1894–1902 Farrand, Max (eds.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, Yale University Press, 1974
- The Federalist Papers, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay*, Clinton, Rossiter (ed.), A Signet Classic, New York 2003
- The Documentary History of the Ratification of the Constitution*, Jensen, Merrill (ed.), Madison 1976
- The Origins of the American Constitution. A Documentary History*, Kammen, Michael (ed.), Penguin Books, New York 1961

Publikacje przepisów prawa

American State Papers 1789–1838
United States Congressional Serial Set since 1817
Legislation on Foreign Relations, with explanatory notes, Washington D.C. US GPO 1995–2001
Public Statutes at Large of the United States from the Organization of the Government in 1789, to March 1845, Arranged in Chronological Order with References to the Matter of Each Act and to the Subsequent Acts on the Same Subject and the Copious Notes of the Decisions of the Courts of the United States..., (ed.) Richard Peters Esq. vol. I, Boston, Charles C. Little and James Brown 1845
The United States Statutes of Large 1801–1946
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
www.lexisnexis.com – Ustawy przyjęte przez Kongres od Nr 1 (4 III 1789 – 3 III 1791) do Nr 76 Kongresu (2 I 1939 – 3 I 1941)

Pamiętniki

Beam, Jacob, *Multiple exposure: an American ambassador's unique perspective on East – West issues*, Norton, New York 1978
Beaulac, Wilard I., *Career Ambassador*, New York 1951
Briggs, Ellis O., *Farewell to Foggy Bottom; the recollections of a career diplomats*, McKay, New York, 1964
Briggs, Ellis O., *Proud Servant. The Memoirs of a Career Ambassador*, The Kent State University Press, Kent 1998
Bryan, William Jennings, Baird Bryan, Mary, *The Memoirs of William Jennings Bryan*, Philadelphia 1925
Burgess, David S., *Fighting for social justice: the life story of David Burgess*, Wayne State University Press, Detroit 2000
Child, Richard Washburn, *A Diplomat Looks at Europe*, New York 1925
Daniels, Josephus, *The Wilson Era – Tears of Peace, 1910–1917*, Chapel Hill, 1944
Davies, John Patton Jr., *Foreign and Other Affairs*, New York 1964
Dawes, Charles, *Journal of Ambassador to Great Britain*, New York 1939
Einstein, Lewis, *A diplomat looks back*. Edited by Lawrence E. Gelfand, with a foreword by George F. Kennan, Yale University Press, New Haven 1968
Grew, Joseph C., *Ten Years in Japan*, New York 1944
Grew, Joseph C., *Turbulent era: a diplomatic record of forty years, 1904–1945*, Freeport, New York 1970, 2 vols
Hughes, Charles Evans, *The Pathway of Peace*, New York 1925
Hulen, Bertram, *Inside the Department of State*, McGraw-Hill Book Co., New York 1939
Hunt, G. (ed), *The Writings of James Madison*, New York 1900
Hull, Cordell, *Memoirs of Cordell Hull*, New York 1948
Kennan, George F., *Memoirs 1925–1950*, Boston 1967
Lansing, Robert, *The Peace Negotiations*, New York 1921
Lansing, Robert, *The War Memoirs of Robert Lansing*, New York 1935
Moley, Raymond, *After Seven Years*, New York 1939
Phillips, William, *Ventures in Diplomacy*, North Beverly, Mass., 1952
Seymour, Charles, *The Intimate Papers of Colonel Mouse*, Boston 1926
Seward, F.W., *Seward at Washington*, New York 1891
Seward, F.W., *Reminiscences of a War – Time Statesman and Diplomat*, New York 1916

- Simpson, Smith, *Anatomy of the State Department*, Houghton Mifflin, Boston 1967
 Stimson, Henry L., McGeorge Bundy, *On Active Service in Peace and War*, New York 1948
 Stimson, Henry L., *The Far Eastern Crisis*, New York 1936
 Wilson, Hugh R., *Diplomacy as a Career*, Milton 1941
 Wilson, Hugh R., *Diplomat Between Wars*, New York 1941
 Wilson, Hugh R., *The Education of a Diplomat*, Longman Green, New York 1941
 Wilson, Huntington F.M., *Memoirs of an Ex-Diplomat*, Boston 1945
 Wriston, Henry M., *Executive Agents in American Foreign Relations*, John Hopkins University, Baltimore 1929

Periodyki profesjonalne służb zagranicznych USA

- „American Consular Bulletin”, Washington, D.C. American Consular Association, vol. 1, No. 1 March 1919 – vol. 6, No. 9 September 1924 (w tekście cytowany jako ACB)
 „American Foreign Service Journal”, vol. 1, 1924 – vol. 28, 1951 (w tekście cytowany jako AFSJ)
 „Foreign Service Journal”, vol. 29, 1952 – vol. 73, 1996 (w tekście cytowany jako FSJ)

Artykuły z periodyków naukowych

- Anderson, David L., *Anson Burlingame: American Architect of the Cooperative Policy in China, 1861–1871*, „Diplomatic History”, Summer 1977, vol. 1, No. 3
 Barratt, Raymond J., *The US Foreign Service*, „Military Review” 1968 48 (1)
 Ben-Atar, Doron, *Nationalism, Neo-Mercantilism, and Diplomacy: Rethinking the Franklin Mission*, „Diplomatic History”, Winter 1998, vol. 22, No. 1
 Carr, Wilbur J., *The American Consular Service*, „American Journal of International Law” 1 (October 1907)
 Clubb, O. Edmund, *Security Risks: National Security and the State Department*, *Worldview* 1973 16 (8)
 Frankel, Charles, *Culture, Information, Foreign Policy*, „Public Administration Review” 1969 29 (6)
 Hero, Alfred O. Jr., *American Negroes and US Foreign Policy 1937–1967*, „Journal of Conflict Resolution”, 1969 13 (2)
 Horton, Henry Kittridge, *Foreign Office Organization: A Comparison of the British, French, German and Italian Foreign Office with that of the Department of State of the United States of America*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” CXLIII, Supplement (May 1929)
 Hoskins, Harold B., *Are American Foreign Service Officers Adequate?*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science”, 1960 (330)
 Hunt, Guillard, *The Genesis of the Office of Secretary of States*, „Annual Report of the American Historical Association for the Year 1922”, in two volumes and a supplemental volume, Washington, GPO 1926
 Mania, Andrzej, *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*, Irena Stawowy-Kawka, Wojciech Rojek, (red.), Kraków 2003
 Mosher, Frederick C., *Some Observations About Foreign Service Reform: „Famous First Words”*, „Public Administration Review” 1969 29 (6)
 Ninkovich, Frank, *The Currents of Cultural Diplomacy: Art and the State Department, 1938–1947*, „Diplomatic History” 1977 1 (3)
 Odell, Andrew L., *Enforcing Reciprocity in US Diplomatic Relations: The Foreign Missions Act of 1982*, „New York University Journal of International Law and Politics” 1985 17 (4)

- Parafianowicz, Halina, *Departament Stanu i narodziny profesjonalnej służby zagranicznej USA*, „Prze-
gląd Humanistyczny” 2004 Nr 6
- Parafianowicz, Halina, *Pierwsze kobiety w dyplomacji amerykańskiej. Przyczynek do dyskusji na temat
gender [w:] Wyjaśnić i rozumieć. Księga dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Kuderowiczowi.*
Małgorzata Kowalska (red.), Białystok 2006
- Robinson, L., Donald, *The Inventors of the Presidency*, „Presidential Studies Quarterly”, XIII, No. 1
- Silberman, Laurence H., *Toward presidential control of the State Department*, „Foreign Affairs 1979
(4)

Monografie

- Adler, Dad Gray, George, Larry N., *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*,
University Press of Kansas 1996
- Amar, Akir Reed, *America's Constitution A Biography*, Random House, New York 2005
- American Assembly, *The representation of the United States abroad*, Vincent M. Barnett Jr. (ed.), Pub-
lished for the American Assembly by F.A. Praeger, New York 1965
- American Foreign Service Association, Toward a Modern Diplomacy; a Report to the American Fo-
reign Service Association*, Washington 1968
- The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Robert H. Ferrell (ed.), Cooper Square Pub-
lishers, New York 1963–1980 vol. 1–19
- Anastaplo, George, *The Amendments to the Constitution. A Commentary*, John Hopkins University
Press, Baltimore and London 1995
- Annual Report of the American Historical Association for the Year 1922*, in two volumes and a supple-
mental volume, Washington, GPO 1926, vol. I, Gillard Hunt, *The Genesis of the Office of Secretary
of States*
- Bacchus, William I., *Foreign Policy and the Bureaucratic Process, The State Department's Country
Director System*, Princeton University Press 1974
- Bacchus, William I., *Inside the Legislative Process: the Passage of the Foreign Service Act of 1980*,
Boulder, Colo, Westview 1984
- Bacchus, William I., *Staffing for foreign affairs: personnel systems for the 1980's and 1990's*, Princeton
University Press, Princeton, N.J. 1983
- Bailey, Thomas Andrew, *The art of diplomacy: the American experience*, Appleton-Century-Crofts,
New York 1968
- Baram, Phillip J., *The Department of State in the Middle East, 1919–1945*, University of Pennsylvania
Press, Philadelphia, 1978
- Bartz, Carl, *Department of State*, Chelsea 1990
- Barlow, J. Jackson, Levy, Leonard W., Masugi, Ken (eds.), *The American Foundation. Essays on the
Formation of the Constitution*, Greenwood Press, New York 1998
- Barnes, William, Morgan, John Heath, *The Foreign Service of the United States; origins, development,
and functions*, Historical Office, Bureau of Public Affairs Dep. of State 1961
- Barnhart, Michael (ed.), *Congress and United States foreign policy: controlling the use of force in the
nuclear age*, State University of New York Press, Albany 1987
- Barron, Bryton, *Inside the State Department; a candid appraisal of the bureaucracy*, Comet Press
Books, New York 1956
- Bartnicki, A., Critchlow, D.T., *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, t. I, 1607–1763; t. II, 1763–
–1848; t. III, 1848–1917; t. IV, 1917–1945, PWN, Warszawa 1995
- Batowski, Henryk, *Między dwiema wojnami 1919–1939. Zarys historii dyplomatycznej*, Wydawnictwo
Literackie, Kraków 2001
- Beaulac, William Leon, *Career diplomat: a career in the Foreign Service of the United States*, Mac-
millan, New York 1964

- Bemis, Samuel F., *Jay's Treaty. A study in Commerce and Diplomacy*, New York 1923
- Bemis, Samuel F. (ed.), *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, 10 vols Alfred A. Knopf, New York 1927–1929
- Bemis, Samuel F., *The Latin American Policy of the United States*, New York 1943
- Berding, Andrew H., *The Making of Foreign Policy*, Potomac Books, Washington D.C. 1966
- Berkin, C., *Doniosłe rozstrzygnięcie. Tworzenie amerykańskiej konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007
- Bigel, Alan I., *The Supreme Court on Emergency Powers, Foreign Affairs, and Protection of Civil Liberties 1935–1975*, University Press of America, Lanham 1986
- Bishop, B. Joseph, *Theodore Roosevelt and His Time*, New York 1920
- Blancke, W. Wendell, *The Foreign Service of the United States*, by W. Wendell Blancke'. Foreword by Loy W. Henderson, Praeger, New York 1969
- Bloomfield, Lincoln Palmer, *The Foreign policy process: a modern primer*, Sage Publications, Beverly Hills 1982
- Bowen, Catherine Drunker, *Miracle at Philadelphia. The Story of the Constitutional Convention May to September 1787*, An Atlantic Monthly Press Book, Boston 1986
- Boyce, Richard Fyfe, *American Foreign Service Authors: a bibliography*, by Richard Fyfe Boyce and Katherine Randall Boyce, Scarecrow Press, Metuchen, N.J. 1973
- Boyce, Richard Fyfe, *Diplomatic and Consular Officers, Retired, Inc.; a history*, Washington D.C. 1969
- Bryn-Jones, David, *Frank B. Kellogg*, New York 1937
- Burke, Lee H., *Homes of the Department of State, 1774–1976: the Building Occupied by the Department of State and Its Predecessors*, Washington Historical Office, Bureau of Public Affairs, Dep. of State 1977
- Burnett, Edmund Cody, *Letters of Members of the Continental Congress*, vol. I–VI, Washington D.C. 1921–1933
- Burnett, Edmund Cody, *The Continental Congress*, Greenwood Press Publishers, Westport Conn. 1941, reprint z 1975
- Butt, Archie, *Taft and Roosevelt*, New York 1930
- Calkin, Homer L., *Women in Department of State: their role in American Foreign Affairs*, Office of the Deputy Undersecretary for Management, Dep. of State, US GPO 1978
- Callahan, James Morton, *The Diplomatic History of the Southern Confederacy*, New York, 1964
- Carr, William George, *The Oldest Delegate: Franklin in the Constitutional Convention*, Newark University of Delaware Press, London Associated Univ. Press 1990
- Child, R.W., *A Diplomat Looks at Europe*, New York 1925
- Childs, James Rives, *American foreign service*, by J. Rives Childs. With a foreword by Joseph C. Grew. Kennikat Press, Port Washington, N.Y. 1972
- Chittick, William O., *State Department, press, and pressure groups; a role analysis*, Wiley-Interscience, New York 1970
- Cohen, Bernard Cecil, *Foreign policy in American Government: readings, selected and edited by Bernard C. Cohen*, Little Brown, Boston 1965
- Collier, Christopher, Collier, James Lincoln, *Decision in Philadelphia. The Constitutional Convention*, Balantine Book, New York 1986
- The Constitution and National Security. A Bicentennial View*, Howard E. Shuman, R. Thomas Walter (ed.), National Defense Univ. Press, Washington, D.C. 1990
- Corwin, Edward Samuel, *The President's Control of Foreign Relations*, Princeton University Press, Princeton 1917
- Corwin, Edward Samuel, *The President: Office and Powers 1787–1957 (History and Analysis of Practices and Opinions)*, New York 1957
- Cummings Jr., Milton, Wise, David, *Democracy Under Pressure. An Introduction to the American Political System* Harcourt Brace Co. 1997

- Dallek, Robert, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932–1945*, Oxford University Press, New York 1979
- Daszyńska, Jolanta Alina, *Stany wobec polityki rządu federalnego Stanów Zjednoczonych Ameryki lat 1789–1830*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004
- Davis, David Howard, *How the bureaucracy makes foreign policy, an exchange analysis*, Lexington Books, Lexington, Mass. 1972
- Dennett, Tyler, *John Hay*, New York 1934
- DeConde, Alexander, *The American Secretary of State: an Interpretation*, Praeger, New York 1962
- Destler, I.M., *Presidents, bureaucrats, and foreign policy; the politics of the organizational reform*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1972
- Diplomacy under a foreign flag: when nations break relations*, David D. Newsom (ed.), Hurst & Co., London 1990
- Donovan, Frank, *Mr. Madison's Constitution. The Story Behind the Constitutional Convention*, Dodd, Mad & company, New York 1965
- Van Dyne, Frederick, *Our Foreign Service, The ABC of American Diplomacy*, The lawyers' Cooperative Publishing Co., Rochester 1909
- Dumbrell, John, *The Making of US Foreign Policy*, Manchester, England 1997
- Elder, Robert Ellsworth, *Information Machine: the United States Information Agency and American Foreign Policy*, Syracuse 1968
- Elder, Robert Ellsworth, *The Policy Machine; the Department of State and American Foreign Policy*, Syracuse University Press, Syracuse, NY 1960
- Elliot, Jonathan, *The American diplomatic code, embracing a collection of treaties and conventions between the United States and foreign powers from 1778 to 1834; also, a concise diplomatic manual containing a summary of the law of nations from the work of Wicquefort, Martens, Kent, Vattel, Ward, Story, etc.* B. Franklin, New York 1970
- Esterline, John H., *Inside foreign policy; the Department of State political system and its subsystems*, Mayfield Pub. Co., Palo Alto Calif. 1975
- Estes, Thomas S., Lightner, E. Allan Jr., *The Department of State*, Praeger Publishers, New York 1976
- Etzold, Thomas H., *The Conduct of American Foreign Relations. The Other Side of Diplomacy*, New Viewpoint NY, London 1977
- Farrand, Max, *The Framing of the Constitution of the United States*. Yale University Press, New Haven 1913
- Farrand, Max (ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven 1911
- Ferrell, Robert H., *Frank B. Kellogg & Henry L. Stimson: The American Secretaries of State and Their Diplomacy*. Cooper Square Publishers, New York 1963
- Findling, John E., *Dictionary of American Diplomatic History*, Second Edition. Revised and Expanded, Greenwood Press, New York 1989
- Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, University Press of Kansas, 1991
- Flexner, James Thomas, *George Washington and the New Nation 1783–1793*, Little Brown & Co., Boston 1969
- Ford, P.L., *Pamphlets on the Constitution of the United States*, Brooklyn 1888
- Fortenbach, Robert, *The Nine Capitols of the United States*, The Maple Press, Co., York, Pennsylvania 1948
- Frederic, Katherine Amelia, *Departments and establishments of the federal government*, Washington D.C. Department of efficiency in government, National League of women voters, 1930
- Friedrich, C.J., McCloskey, Robert G., *From the Declaration of Independence. The Roots of American Constitutionalism*, The Liberal Arts Press, New York 1954
- Fuess, M. Claude, *Calvin Coolidge*, Boston 1940
- Goehlert, Robert U., Hoffmeister, Elizabeth R., *The Department of State and American Diplomacy. A Bibliography*, Garland Publishing, Inc., New York 1986.

- Graebner, Norman A. (ed.), *An Uncertain Tradition: American Secretaries In the Twentieth Century*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1980
- Graebner, Norman A., *Foundations of American Foreign Policy: A Realist Appraisal from Franklin to McKinley: Essays*, Scholarly Resources, Wilmington 1985
- Graham, Otis L. Jr., *The Great Campaign Reform and War in America 1900–1928*, Eaglewoods Cliffs, N.J. 1971
- Greenwood, Douglas M., *Art in embassies: twenty-five years at the US Dep. of State, 1964–1989*, Washington D.C. 1989
- Gresham, Matilda, *Life of Walter Gresham*, Chicago 1919
- Hall, David Locke, *The Reagan Wars. A Constitutional Perspective on War Powers and the Presidency*, Westview Press Boulder 1991
- Halperin, Morton H., *Bureaucratic politics and foreign policy*, Brooking Institution, Washington D.C. 1974
- Halperin, Morton H., *National security policy-making: analyses, cases, and proposals*, Lexington Books, Lexington, Mass. 1975
- Halperin, Morton H., comp., *Readings in American foreign policy; a bureaucratic perspective*, Little Brown, Boston 1973
- Harr, John Ensor, *The Anatomy of the Foreign Service: a statistical profile*, Carnegie 1965
- Harr, John Ensor, *The development of careers in the Foreign Service*, New York Carnegie Endowment for International Peace 1965
- Harr, John Ensor, *The professional diplomat*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1969
- Hartman, Frederick H., Wendzel, Robert L., *America's Foreign Policy in a Changing World*, Harper Collins College Publishers 1994
- Heinrichs, Waldo H., *American Ambassador; Joseph C. Grew and the development of the United States diplomatic tradition*, Oxford University Press, New York 1986
- Heller, Dean Fons, *Paths of Diplomacy, America's Secretaries of State*, Philadelphia 1967
- Henkin Louis, *Foreign Affairs and US Constitution*, Clarendon Press, Oxford 1996
- Hinton, Harold B., *Cordell Hull*, New York 1942
- Hilton, Ralph, *Worldwide Mission. The Story of United States Foreign Service*, World Pub., Co., New York 1970
- Historical Statistic of the United States 1789–1945. A Supplement to the Statistical Abstract of the United States*, US Dep. of Commerce 1949
- History of the Department of State of the United States [microform]. Its formation and duties, together with biographies of its present officers and secretaries from the beginning...* Washington GPO 1901
- Hogan, Michael J., Paterson, Thomas G., *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge University Press 2004
- Hoge Jr., James F., Gideon, Rose (eds.), *American Foreign Policy. Cases and Choices*, New York 2003
- Hullen, Bertram D., *Inside the Department of State*, New York 1939
- Hunt, Gaillard, *The Department of State. Its History and Functions*, Eliborn Classics 2005, reprint książki z 1914
- Hunt, Gaillard, *The American passport, its history and digest of laws, rulings and regulations governing its issuance by the Dep. of State*, Washington GPO 1898
- Ilchman, Warren Frederick, *Professional Diplomacy in the United States 1779–1939: A study in Administrative History*, University of Chicago Press, Chicago 1961
- Jablon, Howard, *Crossroads of Decision: The State Department and Foreign Policy, 1933–1937*, University of Kentucky, Lexington, 1983
- Jackson, B.J., Levy, L.W., Masugi, K. (eds.), *The American Foundation. Essays on the Formation of the Constitution*, Greenwood Press, New York 1998
- Jagielski, Mariusz, *Prezydent USA jako szef administracji*, Zakamycze, Kraków 2000
- James, Henry, *Richard Olney and His Public Service*, Boston 1923

- Javits, Jacob K., *Who makes war: the president versus congress* / Jacob K. Javits, with Don Kellermann, Morrow, New York 1974
- Jensen, Merrill, *The Making of the American Constitution*, Krieger Publishing Co. Malabar Florida 1979
- Jesup, Philip C., *Elihu Root*, New York 1938
- Jilson, Calvin, Wilson, Rich K., *Congressional Dynamics. Structure and Coordination and Choice in the First American Congress 1774–1789*, Stanford University Press, Stanford California, 1994
- Johnson, Claudius O., *Borah of Idaho*, New York 1936
- Jones, Chester Lloyd, *The Consular Service of the United States, its history and activities*, Philadelphia 1906
- Jones, Howard, *To the Webster-Ashburton Treaty: A Study in Anglo-American Relations, 1783–1843*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1977
- Kański, Lesław, *Kompetencje Kongresu w zakresie kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki, Studium prawno-konstytucyjne*, Poznań 1982
- Kapiszewski, Andrzej, *Hugh Gibson and a Controversy over Polish – Jewish Relations after World War I*. A documentary history compiled and introduced by Andrzej Kapiszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1991
- Kennedy, Charles Stuart, *The US Consul at work*, Greenwood, New York 1991
- Kammen, M. (ed.), *The Origins of the American Constitution. A Documentary History*, Penguin Books, New York 1961
- Keynes, Edward, *Undeclared war: twilight zone of constitutional power*, State University Press, University Park Pennsylvania 1982
- Kiwerska, Jadwiga, *Między izolacjonizmem a zaangażowaniem: Europa w polityce Stanów Zjednoczonych od Wilsona do Roosevelta*, IZ, Poznań 1995
- Kiwerska, Jadwiga, *Słownik prezydentów amerykańskich*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999
- Kłosowicz, Robert, *US Marines jako narzędzie polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008
- Kłosowicz, Robert, *Wojna amerykańsko-brytyjska 1812–1814*, Kraków 2003
- Koh, Harold Hongju, *The National Security Constitution. Sharing Power After the Iran Contra Affair*, Yale University 1990
- Krenn, Michael L., *Black Diplomacy: African-Americans in the State Department, 1945–1969*, Sharpe, Armonk, NY 1999
- Laidler, Paweł, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007
- Laidler, Paweł, *Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych. Konflikt kompetencji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004
- Landsford, Tom, *The Lords of Foggy Bottom: American Secretaries of State and the World They Shaped*, Encyclopedia Society, New York 2001
- Laski, Harold J., *The American Presidency. An Interpretation*, The Universal Library Grosset & Dunlap, New York 1968
- Lavine, David, *Outposts of adventure; the story of the Foreign Service*. Introd. by Dean Rusk, Garden City, N.Y. Doubleday 1966
- Lay, Tracy Hollingsworth, *The Foreign Service of the United States*, Prentice – Hall, Inc., New York 1925
- Leacacos, John P., *Fires in-Basket, The ABC's of the State Department*, Greenwood Press, Publishers, Westport, Conn., 1968
- Lehman, John F., *The Executive, Congress, and foreign policy: studies of the Nixon Administration*, Praeger, New York 1976
- Levy, Leonard W., Mahoney, Dennis J. (eds.), *The Framing and Ratification of the Constitution*, Palladium Press, Birmingham, Ala., 2003

- Lewicki, Zbigniew, *Historia cywilizacji amerykańskiej, Era tworzenia 1607–1789*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009
- Linehan, Patrick E., *The Foreign Service personnel system: an organizational analysis*, Colo Westview, Boulder 1976
- Lofgren, Charles A., *Government from Reflection and Choice. Constitutional Essays on War, Foreign Relations, and Federalism*, Oxford University Press, New York 1986
- Lonn, E., *The Colonial Agents of the Southern Colonies*, University of North Carolina Press, 1945
- Lynch, Joseph M., *Negotiating the Constitution. The Earliest Debates over Original Intent*, Cornell University Press, 1999
- Łaptos, Józef, *Pakt Brianda–Kellogga. Stanowisko państw europejskich wobec zagadnienia rezygnacji z wojny napastniczej w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe WSP, Kraków 1988
- Małajny, R.M., *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji USA”*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1985
- Mania, Andrzej, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Związku Radzieckiego w latach 1933–1941*, Warszawa 1987
- Mania, Andrzej, *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*, Irena Stawowy-Kawka, Wojciech Rojek, (red.), Kraków 2003
- Margolis, Lawrence, *Executive Agreements and Presidential Power in Foreign Policy*, Praeger, New York 1986
- Mattox, Henry E., *The Twilight of Amateur Diplomacy: the American Foreign Service and its senior officers in the 1890s*, Kent State University Press, Kent, Ohio 1989
- McCamy, James Lucian, *The Administration of American Foreign Affairs*, Knopf, New York 1950
- McCormick, James M., *American Foreign Policy and Process*, Thomson Wadsworth 2005
- Meigs, William M., *The Growth of the Constitution in the Federal Convention of 1787*, J.B. Lippincott Co., Philadelphia 1900
- Mennis, Bernard, *American foreign policy officials: who they are and what they believe regarding international politics*, Ohio State University Press, Columbus 1971
- Merrill, M., *The Making of the American Constitution*, Krieger Publishing Co., Malabar, Florida 1979
- Merle, Frank J., Wilson, Theodore A. (ed.), *Makers of American Diplomacy*, Scribner, New York 1974
- Michael, William Henry, *History of the Department of State of the United States. Its Formation and Duties, together with Biographies of its Present Officers and Secretaries from the Beginning*, Washington, GPO 1901
- Michaelsen, William B., *Creating the American presidency, 1775–1789*, MD University Press of America, Lanham, 1987
- Michałek, Krzysztof, *Na drodze ku potędze. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1861–1945*, KiW, Warszawa 1991
- Michałek, Krzysztof, *Dyplomaci i okręty: z dziejów polityki zagranicznej Skonfederowanych Stanów Zjednoczonych Ameryki 1861–1865*, PWN, Warszawa 1987
- Michałek, Krzysztof, *Amerykańskie stulecie: historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1900–2001*, Mada, Warszawa 2004
- Mihalkanin, Edward S. (ed.), *American Statesmen. Secretaries of State from John Jay to Colin Powell*, Greenwood 2004
- Miller, Robert Hopkins, *Inside an embassy: the political role of diplomats abroad*, Washington D.C. Congressional Quarterly Inc. 1992
- Monaghan, Frank, *John Jay Defender of Liberty against Kings & People, Author of the Constitution & Governor of New York, President of the Continental Congress, Co-author of the Federalist, Negotiator of the Peace of 1783 & Jay Treaty of 1794, First Chief Justice of the US*, The Bob Merrill Co. New York, Indianapolis 1935

- Montross, Lynn, *The Reluctant Rebels, The Story of the Continental Congress 1774–1789*, Harper & Brothers Publishers, New York 1950
- Moore, John Bassett, *International Law and Some Current Illusions*, Macmillan, New York 1923
- Morin, Ann Miller, *Her Excellency: an oral history of American women ambassadors*, Macmillan, New York 1995
- Mosher, Frederick C., *Basic Documents of American Public Administration 1776–1950*, New York 1976
- Mosher, Frederic C., *Presidential transitions and foreign affairs*, Louisiana State University Press, Baton Rouge 1987
- Mosher, Frederick C., Harr, John E., *Programming System and Foreign Affairs Leadership. An Attempted Innovation*, New York Oxford University Press, London 1970
- Nevins, Allan (ed.), *The Diary of John Quincy Adams, 1794–1845: American Diplomacy, and Political, Social, and Intellectual Life from Washington to Polk*, Charles Scribner's Sons, New York 1951
- Nevins, Allan, *Grover Cleveland*, New York 1933
- Nevins, Allen, White, Henry, *Thirty Years of American Diplomacy*, Harper and Brothers, New York, 1930
- Newsom, David D., *The public dimension of foreign policy*, Indiana University Press, Bloomington 1996
- Newsom, David D., *Diplomacy and the American democracy*, Indiana University Press, Bloomington 1988
- Owsley, F.L. King, *Cotton Diplomacy: Foreign Relations of the Confederate States of America*, University of Chicago Press, Chicago 1959
- Parafianowicz, Halina, *Polska w europejskiej polityce Stanów Zjednoczonych w okresie prezydentury Herberta C. Hoovera 1929–1933*, Białystok 1991
- Parafianowicz, Halina, *Czechosłowacja w polityce Stanów Zjednoczonych w latach 1918–1933*, Białystok 1996
- Pastusiak, Longin, *Droga Stanów Zjednoczonych do mocarstwowości. Studia amerykańskie*, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych w Łodzi, Łódź 2007
- Pastusiak, Longin, *Historia dyplomacji Stanów Zjednoczonych*, Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1996
- Pastusiak, Longin, *Pół wieku dyplomacji amerykańskiej 1898–1945*, Warszawa 1974
- Pastusiak, Longin, *Prezydenci*, t. I–III, Warszawa 1989
- Paterson, Paul E. (ed.), *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*, University of Oklahoma Press, 1994
- Patterson, Richard Sharpe, *The Eagle and the Shield: A History of the Great Seal of the United States by Richard S. Patterson and Richardson Dougall*, Washington Office of the Historian Bureau of Public Affairs, GPO 1978
- Peters, William, *A more perfect union*, Crown Publishers, New York, 1987
- Plischke, Elmer, *Conduct of American diplomacy*, Van Nostrand, Princeton, N.J. 1967
- Plischke, Elmer, *Diplomat in chef: the President at the summit*, Praeger, New York 1986
- Plischke, Elmer, *Foreign Relations: analysis of its anatomy*, Greenwood Press, New York 1988
- Plischke, Elmer, *United States Diplomats and Their Missions. A Profile of American Diplomatic Emissaries since 1778*, American Enterprise Institute for Public Policy Research Washington D.C. 1975
- Plischke, Elmer, *U.S. Department of State; a reference history*, Greenwood Press, Westport, Conn. 1997
- Price, Don K. (ed.), *The Secretary of State Englewood Cliffs*, NJ 1960
- Puho, A., *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997
- Rodell, Fred, *55 men: the Story of the Constitution: based on the day-by-day notes of James Madison*, PA Stackpole Books, Harrisburg 1986

- Rogers, Augustus C. (ed.), *United States diplomatic and consular service (microform). Our representatives abroad: Bibliographical sketches of ambassadors, ministers, consul-general, and consuls of the United States in foreign countries: including also a few representative American residing abroad in unofficial capacities, and other officers now in service...*, Atlantic publishing company, New York 1874
- Rubin, Barry M., *Secrets of State: the State Departments and the struggle over US foreign policy*, Oxford University Press, New York 1985
- Rusinowa, Izabella, *Fracje Kongresu Kontynentalnego lat 1774–1789*. Prace Instytutu Historycznego UW, Wydawnictwo UW, Warszawa 1975
- Rusinowa, Izabella, *Geneza Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (Unia lat 1774–1783)*, PWN, Warszawa 1974
- Sanders, Jennings B., *The Presidency of the Continental Congress 1774–1789. A Study in American Institutional History*, 1930
- Sanders, Jennings B., *Evolution of Executive Departments of the Continental Congress 1774–1789*, Peter Smith, Gloucester Mass., 1971
- Schlesinger Jr., Arthur, *Coming to Power*, Chelsea House, New York 1972
- Schulzinger, Robert D., *American diplomacy in the twentieth century*, Oxford University Press, New York 1994
- Schulzinger, Robert D., *The Making of the Diplomatic Mind: The Training, Outlook, and Style of United States Foreign Service Officers, 1908–1931*, Wesleyan University Press, Middletown, Conn., 1975
- Schulzinger, Robert D., *The Wise Men of Foreign Affairs, The History of the Council on Foreign Relations*, New York 1984
- The Secretaries of State: portraits and bibliographical sketches*, Office of Public Communication, Bureau of Public Affairs, US Gov. Print Office 1978
- The Secretary of State. The American Assembly Columbia University*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J. 1960
- Seymour, Charles, *American Diplomacy During the World War*, Archon Books, Hamden, Conn., 1964
- A Short Account of the Department of State of the United States [microform]. Prepared in the Division of publications*, Dep. of State Washington D.C. GPO 1922
- Smith, David G., *The Convention and the Constitution. The Political Ideas of the Founding Fathers*, University Press of America, Lanham, MD 1965
- Spanier, John W., *American foreign policy making and the democratic dilemmas/ John W. Spanier, Eric M. Uslaner*, Macmillan Pub. Co., New York 1994
- Spanier, John W., *How American foreign policy is made*, by John Spanier and Erick M. Uslaner, Praeger, New York 1974
- Stagg, John, Anderson, Charles, *Madison's War: Politics, Diplomacy, and Warfare in the Early American Republic, 1783–1830*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1983
- Steigman, Andrew L., *The Foreign Service of the United States: first line of defense / Andrew L. Steigman*; foreword by Carol C. Laise, Westview Press, Colo, Boulder 1985
- Stern, Gary M., Halperin, Morton H. (eds.), *The U.S. Constitution and the Power to Go to War. Historical and Current Perspectives*, Greenwood Press, Westport 1994
- Stowell, Ellery C., *The Legal Adviser of the Department of State*, Washington 1936.
- Stuart, Graham Henry, *American Diplomatic and Consular Practice*, D. Appleton – Century Co., New York 1936
- Stuart, Graham Henry, *The Department of State. A History of Its Organization, Procedure, and Personnel*, The MacMillan Co., New York 1949
- Sweeney, Jerry K., Denning, Margaret B., *A Handbook of American Diplomacy*, Westview Press 1993
- Tansill, C. Charles, *The Foreign Policy of Thomas F. Bayard 1885–1897*, New York 1940
- Terrel, Upton, *The United States Department of State; a story of diplomats, embassies, and foreign policy*, Duell, Sloan and Pearce, New York 1964

- Thayer, W.R., *The Life and Letters of John Hay*, New York 1915
- Tindal, Brown George, Shi, David E., *Historia Stanów Zjednoczonych*, Zysk i S-ka, Warszawa 2002
- Trisk, David F., *A short history of the U.S. Department of State, 1781–1981*, Washington, D.C. 1981
- Turner, Robert F., *The war powers resolution: its implementation in theory and practice*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, Pa 1983
- Velvel, R. Lawrence, *Undeclared war and civil disobedience; the American system in crisis*, by Lawrence R. Velvel. Foreword by Richard A. Falk, Dunnellen Co., New York 1970
- Vile, John R., *A Companion to the United States Constitution and Its Amendments*, Praeger Westport Conn., 1997
- Wallace, David Duncan, *Life of Henry Laurens*, G.P. Putnam's Sons, New York 1915
- Warwick, Donald P., *A theory of public bureaucracy: politics, personality, and organization in the State Department*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1975
- Weil, Martin, *A pretty good club: the founding fathers of the U.S. Foreign Service*, Norton, New York 1978
- Van Wynen, Thomas, Ann, *The war-making of the President: constitutional and international law aspects* / Ann Van Wynen Thomas, A.J. Thomas, Jr; foreword by Charles O. Galvin, SMU Press, Dallas 1982
- Villard, Henry Serrano, *Affairs at State*, T.Y. Crowell, New York 1965
- Werking, Richard Hume, *The Masters Architects: Building the United States Foreign Service, 1890–1913*, University Press of Kentucky, Lexington 1977
- West, Rachel, *The Department of State on the Eve of the First World War*, University of Georgia Press, Athens 1978
- Wharton, Francis (ed.), *The Revolutionary Diplomatic Correspondence of the United States. With Preliminary Index, and Notes Historical and Legal*, vol. 6, Washington D.C. 1889
- Whitnah, Donald R. (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn. 1983
- Whitnah, Donald R. (ed.), *The Greenwood Encyclopedia of American Institutions Government Agencies* Greenwood Press, Westport, Conn. 1983
- Wiciech, Tomasz, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009
- Williams, Wayne C., *William Jennings Bryan*, New York 1936
- Wilson, Beckless, *America's Ambassadors to England, 1785–1928; a narrative of Anglo-American diplomatic relations*, Books for Libraries Press, Freeport, NY 1969
- Wilson, Beckless, *America's Ambassadors to France, 1777–1927*, London 1928
- Wilson, Beckless, *Friendly Relations: a narrative of Britain's ministers and ambassadors to America, 1791–1930*, Books for Libraries Press, Freeport, NY 1969
- Wittkopf, Eugene R., Kegley, Jr. Charles W., Scott, James M., *American Foreign Policy*, Thomson, Wadsworth 2003
- Wood, C. George, *Congressional Control of Foreign Relations during the American Revolution 1774–1789*, Allentown, Pa 1919
- Wordliczek, Łukasz, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003
- Wójtowicz, Krzysztof, *Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995
- Wriston, Henry Merritt, *Diplomacy in a democracy*, Harper, New York 1956
- Wriston, Henry Merritt, *Executive agents in American foreign relations*, P. Smith, Gloucester, Mass. 1967

Summary

THE DEPARTMENT OF STATE, 1789–1939

The First 150 Years of Its Participation in US Foreign Policy

Department of State is the first department created after the Constitution became effective in 1789, thus the studies of its history provide vital information about many aspects concerning United States' creation process. It is the example of the development of a federal institution within the broader context of the history of the USA, giving the occasion to get acquainted with the mechanisms governing the US political system, where every administration redefines the role of the Department and the Secretary. All the phenomena taking place in the course of the development of the American political system are concentrated here, just to mention the mechanisms of nominations based on the so called spoils system. Studying history of the Department we can also trace the process of entering of the USA into the world politics where consular and diplomatic service as well as the very Department situated in the capital were becoming main political instruments.

The process of creation of the Department is strongly rooted in the American experience of the colonial period. The years when the colonies were maintaining contacts with the capital of the Empire through their agents, the period of the operation of the *Committee of Secret Correspondence*, which was headed from 1775 by Benjamin Franklin, then *Committee for Foreign Affairs* within the years 1777–1781 or the *Department of Foreign Affairs* operating until 1789 provided experience on the basis of which federal institutions were formed when the Constitution became effective in 1789. This first period displayed impressive ability to define the interests of the state in the process of creation. During the War of Independence alliance with France was made, and after the final victory peace treaty with Great Britain was signed in 1783.

It was possible as the people of great imagination and knowledge were shaping both the policy, including foreign policy, as well as diplomatic and consular corps. This process was taking place in a very difficult situation, first during the War of Independence, then during the period of factional and regional divisions in the Congress and at the time of shaping the rules of contacts of the new state with other countries. Eminent leaders of that time, through their visionariness and determination played probably the greatest role in the process of formation of the institutions responsible for the foreign policy. The republic, being in the process of creation itself, managed to introduce certain rules which ensured proper operation of the state in the complicated world.

The new republic had to face the most important task – creation of constitutional foundations. *Articles of Confederation and Perpetual Union* from 1781 proved insufficient measure to ensure efficiency of the state. In 1787, during the Constitutional Convention, the structure of federal state was built with the impressive farsightedness – the powers were separated, yet interacting through the check and balance system. The work of the convention's participants proved their exceptional ability to build the mechanisms of an efficient state. James Madison, Alexander Hamilton, Gouverneur Morris, James Wilson, George Washington and Benjamin Franklin constitute the group of its eminent Founding Fathers, who built the political system of the new state, with the strong position of the president who was supported by the advice of the heads of departments. Thus, on July 27, 1789, the *Department of Foreign Affairs* headed by the *Secretary to the Department of Foreign Affairs* was created. The Act of September 15 transformed that department into the *Department*

of State headed by the *Secretary of State*. This name of the department, which has remained unchanged until nowadays, results from the fact that the new department was entrusted not only with the task of maintaining contacts with the foreign states, but also with the tasks connected with the internal affairs of the state. Department of State became responsible for such duties as protection of the Great Seal, issuing licenses and commissions, conducting censuses etc. Vast majority of these tasks was in the subsequent years transferred to other newly created departments. Yet, at the beginning the Department of State was responsible for broadly understood operation of the state.

The Department of State was formed at the time of the most important events and processes shaping the course of the USA history. Regional differences were becoming more visible, the territory was broadening, relations with many states were developing and the Congress was creating law in many fields. The newly created Department was also shaping its procedures in the context of the current situation. It was the part of a broader federal structure of the new republic. The analysis of its development provides a perfect chance to get acquainted with the state shaping process, mechanisms of powers, especially relations between president and his Secretary of State, as well as the process of foreign policy formation.

The young republic, creating the efficient Department responsible for international relations, was able to take up actions at the international scene. Yet, at the initial stage the Department of State and foreign policy were expected nothing more but to ensure that vital American interests are protected. It was the period of great territorial expansion of the USA symbolized by Louisiana purchase and expeditions into the interior of the continent, to the territories nominally belonging to Spain or Britain. In the subsequent years ambitions of a part of American society as well as fear of Britain lead to war of 1812–1914. The USA also had to develop political strategy towards countries of Latin America liberating from colonial dependence, declaring in the Monroe's Doctrine political rules ensuring special position of the USA on this continent. These great political processes, of course with the exception of the war which the USA fought in order to protect integrity of the state, did not constitute the main focus of interest for the Americans, who were first and foremost interested in the possibility of conducting free trade all over the world. In order to fulfill this task well organized Department of State and quickly expanding diplomatic and consular services were absolutely essential.

Efficiency and quick growth of the Department in the first quarter of the 19th century is to be credited to eminent Secretaries of State performing their duties at that time. These were educated and experienced people, both in the field of internal and foreign policy. Because of their exceptional qualities many of them subsequently became presidents. The post of the Secretary of State was the most prestigious in the group of secretaries and lead the heights of power.

Department of State was undergoing constant transformation. A number of its prerogatives in the scope of internal affairs was gradually shifted to other federal institutions, thus it concentrated on foreign policy and international affairs. Separated consular and diplomatic services were developing in the circumstances typical of that epoch. First of all they were acting under the pressure of the spoils system, in which posts in the federal service were divided between the winners of the elections. Thus, people appointed to such posts were quite often without proper professional qualifications or of dubious moral standards. What is more, the Department did not possess any internal system of professional training which would help to improve the standards of its work and built the authority of its staff. Luckily, within the first forty years of the republic, the secretaries were the people of great prominence, who were able to ensure high position of the department in successive administrations. Eminent secretaries of that initial period were supported in their actions by many presidents – in many instances former Secretaries of State.

Department of State and its members constituted a part of federal structure which was constantly refining and adjusting to the changes taking place in the 19th century USA. At that time the process of formation of the territory of the country came to the end. What is more, dramatic Civil War lead to creation of the new model of the society, which was free of slavery but not free of ra-

cial prejudice. Dynamic development of the industry catering for the needs of both the internal but to a larger and larger extent also foreign market, helped USA to ensure prominent place among the biggest economic powers of the world.

The structures and operations of the Department of State were directly and indirectly shaped by the processes mentioned above. More and more frequent contacts of the US citizens and economy with the world lead to the increase of the number of Department's officers and adjustment of the Department's structure and methods of work to the new needs. Its officers, though quite often accused of snobbery, incompetence and greed were very successful in strengthening of the power of America. The expectations towards the Department were being specified in various circles, also certain open minded and enlightened officers of the Department wanted to transform it into a professional agency with highly qualified staff. The reformers were first and foremost fighting with the spoils systems, yet this fight lasted until the beginning of the 20th century.

Secretaries – reformers were improving the structures of the Department of State and trying to introduce reforms in the foreign service. Not always were such reformers important figures on the political scene of the USA, yet, having certain vision, making use of the favorable atmosphere in the society and the Congress, and what was especially important having support of the presidents, they could introduce meaningful changes in their Department. Louis McLane acting as the secretary at the beginning of the 1830s initiated first reforms of the structure, creating Diplomatic and Consular Bureau as well as other departments and preparing for the diplomatic agencies an important document regulating their operation entitled: „General Instructions to the Consuls and Commercial Agents of the United States, Prepared Under the Direction of the Department of State”. Another reform took place in 1856, when Secretary William L. Marcy contributed largely to the introduction on August 18, 1856 of an Act which introduced many changes in the operation of the Department of State, especially regulated the important issue of remuneration for the consuls, who up to that point had been collecting charges and duties (often in the form which reminded pillage). Yet, up to that point there was no political will to reject the spoils system.

Lack of consequent and decisive actions aiming at introduction of changes in the Department is understandable, if we take into consideration traditionally moderate interest of the USA in the foreign policy. The Americans had certain difficulties in comprehending the functions of diplomacy, which was defined by Elihu Root as „keeping the country out of trouble”. As many people believed, American troubles were always born thousands of miles from the American soil, across the Atlantic or Pacific and thus the best strategy was to separate from such a troublesome world. For many citizens diplomacy was remaining in deep contradiction with the republican tradition, it was snobbish, aristocratic and thus useless. This point of view was represented for example by congressman Benjamin Santon from Ohio who stated in 1859: „Now, I confess to you, sir, that I do not know of area of the public service that is more emphatically useless than the diplomatic service – none in the word. For commercial purposes, our consuls discharge all the duties that are required. The diplomatic ministers discharge no duties of a commercial character”¹. The work of consuls was appreciated more, as it served the development of trade, although the consuls themselves were often accused, quite rightly, of incompetence and insatiable greed.

The reforms were introduced gradually, depending on the needs and determination of particular secretaries, their pace was conditioned by the political atmosphere which could greatly facilitate or hamper them. Immense territorial growth of the USA at that time, incorporation of Texas, conquering of California and the territory between them lead to gradual change of attitude towards foreign service, which started to be perceived as necessary for the developing country. This change of mood became even more evident after the Civil War, when the energetic and enterprising Secretary of State William H. Seward was conducting very active foreign policy. After the end of the war the safety of trade became the issue of vital importance. The USA purchased Alaska, tho-

¹ D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1983, s. 145.

ugh without approval of a large part of the political scene, and could devote the last four decades of the 19th century to virtually unhampered economic development. In such a favorable situation new reforms in the Department were introduced, the first of them by Secretary Hamilton Fish in the form of *Act of March 3, 1875* on the basis of which the new system of offices was introduced.

Towards the end of the 19th century, under the pressure of various social groups, such as journalists, politicians and the representatives of business the first attempts were made to abolish the spoils system in the nomination of the staff. It was achieved in the so called Pendelton's Act, known also as *Civil Service Act of 1883*. However, the diplomatic and consular service was not embraced by this act and remained the place where politically meritorious people were nominated. Such situation for some time became the main threat for the proper operation of diplomatic and consular services, yet paradoxically it helped to enliven the debate on the professionalization of the diplomatic service and facilitated introduction of new rules governing its activities. In 1895 president Cleveland issued an executive order introducing the system of exams and promotions based on the merit of previous service and achievements. Consequently, by this executive order the process of departure from the spoils system began. The next step on this way was the executive order issued on November 10, 1905 by President T. Roosevelt, under the influence of the Secretary of State Elihu Root, which located the system of employment and promotion in the diplomatic and consular service (except the posts of ambassadors and envoys) within the scope of the civil service – thus it was based on the evaluation of the professional qualifications and professional conduct. *Act of March 1, 1893* granting the president the right to nominate ambassadors, which so far had not been considered as suiting the new republic, was a clear evidence of the growth of the US power and its growing interest in the politics.

The period of progressivism and later WWI, were for the Department of State the time of further reforms. The USA entered the world politics very quickly, gaining prestige and taking the role of the state which can help to build the new world order. Earlier „little war” with Spain for Cuba in 1898 marked the symbolic beginning of the new entrance in the world politics. Such global aspirations demanded efficient instruments and thus all the federal authorities were undergoing considerable transformation and strengthening.

The Department of State had to change its structures in such a way so as to be able to face new, bigger challenges. It was reformed by such eminent civil servants and diplomats as Alvey Adee or Willbur J. Carr. Also large numbers of diplomatic service members were postulating far reaching reforms aiming at improvement of the quality of work and remuneration. The first Secretaries in the 20th century John Hay, Elihu Root, Philander Knox were ardent supporters of such reforms. Favorable atmosphere for the reforms was also connected with creation of the Department of Commerce and Labor, which quickly revealed its aspirations to form its own foreign service, at the expense of the Department of State.

The issue of spoils system still remained unsolved, also the Department's work quality left much to be desired. After the decision of T. Roosevelt of November 10, 1905, another step on the path of reform was made with the introduction of the *Act of April 5th, 1906*. Consular posts were to be appointed on the basis of the results of exams. Nevertheless, even such reformatories as Roosevelt and Root were aware of certain „advantages” of the spoils system. Also the congressmen and senators taking advantage of the spoils system and generally not interested in foreign policy were not opting for far-reaching reforms.

Thus, only consecutively introduced executive orders could facilitate changes. In 1906, Secretary Root introduced such innovative changes like creation of geographic divisions, for example: *Division of Far Eastern Affairs, Division of Western European Affairs, Division of Near Eastern Affairs, Division of Latin American Affairs*. This organizational model operated for many years.

Progressivism and the atmosphere in America during the presidencies of dynamic T. Roosevelt, Taft and democrat, yet progressive Woodrow Wilson was an important element facilitating reforms of the foreign service. The postulates of reform were also put forward by more and more

numerous groups of businessmen, political activists and even by Congress members as well as academic circles, offering its knowledge.

WWI exerted significant influence on functioning of the Department of State and its services. *Stone-Flood Act* from February 5, 1915 introduced a rule in accordance to which nominations gave certain rank to a given consul or diplomat, yet were not connected with a particular post as it used to be the case in the 18th century. It ensured better mobility in both diplomatic and consular service.

The war also helped diplomats and consuls to develop their self-esteem and define expectations. Consuls who had not enjoyed high prestige among the political elite, demanded inclusion into uniform diplomatic service, as they proved their ability to cope with a broad spectrum of tasks. Also bigger contacts of American citizens with countries abroad helped to change their attitude towards both of these services – citizens could simply see and appreciate their competence and usefulness. Thus, despite isolationist tendencies after the war, successive presidents supported actions of the Congress and foreign service in the Department of State aiming at giving legal form for the proposed changes.

In the history of the Department of State the interwar period can be characterized by the following distinguishing features. The Rogers' Act and unification of the foreign service constituted the most important change in its operation. It was a multifaceted process, yet, its most important aspect was creation of uniform Foreign Service of the United States. Equally important was the introduction of professional education and development system as well as uniform system of professional advancement and promotion which allowed the best foreign service officers (FSO) to become envoys.

Secretary of State Charles E. Hughes, holding his post at the beginning of the 1920s, is considered to be one of the biggest reformers. The so called Rogers' Act, known officially as *Foreign Service Act of 1924* is the main symbol of the great reform of the period. On the basis of this act consular and diplomatic services were united into *Foreign Service of the United States*. The post of Foreign Service Officer was established. New system of recruitment, work, pay and retirement plan made it possible for the middle class and a small number of women to enter the foreign service. Members of the foreign service all became professional diplomats under the rank of an envoy. At the moment of unification of the services FSO corps was created constituting of 633 officers, 511 coming from the old consular service and 122 from the old diplomatic service.

Shortly after the introduction of *Foreign Service Act* Foreign Service School was created at the Department of State, with clearly defined system of recruitment (based on exams), training and promotion. Creation of this school helped to facilitate process of professionalization of the foreign service. Joseph Grew, Hugh Wilson, Butler Wright and professional consul W.J. Carr were the most ardent proponents of the new system. Further steps aiming at unification were made at the time when Henry L. Stimson became Secretary of State. During his period in the office *Re-organization Act*, known also as the *Moses-Linthicum Act*, was introduced on February 23, 1931. It regulated the issue of uniform treatment of all the members of the foreign service regardless of their previous service.

Actions aiming at unification constituted another important element in the process of transformation of the Department of State. Independent structures, ancillary to the Department of Trade and Department of Agriculture and operating abroad were incorporated into the foreign service. New, unified foreign service was able to deal with more complicated issues from the fields of economy, culture promotion, information etc., especially that independently from the already existing geographical departments, new ones were created which were to deal with such issues as international conferences, contacts with media, culture promotion, information policy and economy. Secretary Cordell Hull was an ardent proponent of reforms in this respect. Far reaching changes were initiated on May 21, 1937 when further democratization of the service through change of employment conditions was carried out by George Messersmith. Finally, on the basis

of the *Reorganization Act of 1939*, 105 FO from Department of Commerce and 9 FO connected with Department of Agriculture were incorporated into the Department of State. It was symbolic and practical confirmation of unification process within that period.

Great debates on isolationist and internal policy held in the inter-war period gave the department of State chances for transformation. The great crisis and New Deal reforms by F.D. Roosevelt's administration gave new stimulus for change. The Department became well operating federal structure, legitimacy of which was not questioned even in the period of temporary withdrawal from the world's policy.

Analysis of the history of the Department of State shows the basic mechanisms in accordance to which the whole system of power in the USA operates. For the issues discussed in this publication the relations between president, his Secretary of State and Department of State constitute the key element. The Constitution makes President the head of executive power who can take advantage of the advice of the heads of departments, the Secretary of State among them. The role of the Secretary of State and the Department of State in shaping foreign policy depends on the degree in which a president uses the advice of the Secretary.

Formally a Secretary of State used to hold the position of the first of the secretaries, being privileged, in comparison to the other ones, in the Succession Act from late 19th century. Some of the observers of political life in the USA perceived a Secretary of State as a statesman, whose position was comparable to that of a prime minister. Others perceived him as a politician responsible for foreign affairs – distant and mystical, a person who decides about important matters, yet not involved in internal policy. Both of these opinions are far from the truth, although there were some Secretaries of State who played an important role..., nevertheless, always within the scope defined by the president. Sometimes a weak position of a president or a particular esteem enjoyed by a Secretary allowed the latter to play a more prominent role. However, the role of the Secretary of State never made him a Prime Minister within the European meaning of the word. The Secretary of State was a prominent politician fitted in a particular composition of forces in a given administration, who sometimes played a special role because of his extraordinary competence or because such was the wish of the president.

The position of the Secretary of State was aptly summed up at the beginning of the 1950s by John Foster Dulles² in his report „More Important Duties of Secretary of State”. The following functions were pointed there: meetings with the heads of states and ministers of foreign affairs coming to Washington; receiving foreign ambassadors and their statements on the relations of the said countries with the USA; visiting foreign countries and taking part in conferences (J.F.Dulles points out the conferences connected with existence of the UN and NATO which of course were not existing at the time span discussed in this paper); choosing personnel for the most important posts in the Department and for foreign missions; contacts with the Congress, receiving Congress members and testifying in front of various commissions; preparing for himself and the President speeches on foreign matters; preparation of press conferences and contacts with media; keeping personnel morale by organizing meetings with diplomats coming from abroad; participation in official dinners and receptions; shaping relations with other government agendas and elimination of disputes between them (J.F.D. mentions Department of Defense, Department of Treasury, CIA, we for the epoch interesting in this publication can indicate Department of War and Department of Commerce and Labor); accepting important outgoing telegrams and reading important incoming ones, maintaining control over outgoing correspondence and documents from particular offices of the department. In addition to the above mentioned, there were three most important functions – participation in cabinet meetings and discussions in the White House, consultations with the President and informing him about the most important international issues; policy formation and decisions in case of crisis. The above mentioned report is very precise in summing up the fields

² A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, Praeger, New York 1962, s. 21–22.

of activism of the Secretary of State. Yet, only specific distribution of power in the administration and the will of the president actually gave a secretary full power to direct functioning of the department and influence politics in such a way that would allow him to achieve all the aims.

President is not obliged in any way to ask Secretary of State for advice and in respect of foreign matters can refer to any other member of the Cabinet or even to people from outside of that circle. It was visible when Hamilton, with approval of Washington dominated the field of foreign matters. Such behavior was not exceptional, for example FDR particularly trusted in competence of Raymond Moley then Sumner Welles or Harry Hopkin at the expense of C. Hull. The situation was sometimes reverse and some secretaries served their presidents more as advisors in internal affairs than specialists in foreign policy – for example van Buren (for president Andrew Jackson), William M. Evarts (for Rutherford B. Hayes) or Jeremiah S. Black (for James Buchanan). Secretaries also had to fight for their position with other cabinet and White House staff members, often personal friends of the president (for example Colonel House for Wilson).

Taking into consideration the fact that cabinet does not constitute a constitutional body, Secretaries of State have the chance to bring foreign matters into attention of this forum only if such was the wish of the president. A Secretary of State also cannot, of his own free will, initiate a congressional debate. His task is to support the presidential line in all his activities. Formal qualifications for the candidates for this post had never been defined, yet taking into account the scope of duties of the Secretary of State it was assumed that such a person should have substantial knowledge in the field of law, history and political issues. Not all candidates for the post fulfilled these requirements, in many cases structure of political power or personal relations with a president could be decisive. It is characteristic, having analyzed all the secretaries, that none of them, even so experienced in diplomatic service and political activism like James Monroe, John Quincy Adams or John Hay, was nominated only because of merit of experience but rather as a result of the position in the party in a given moment.

Of course secretaries had their own ambitions and plans connected with their function. T. Jefferson started his work in the department voicing reservations towards many internal tasks which were imposed on him. He perceived himself as a statesman and wanted to influence the most important political decisions. He was the first of many secretaries who were taking this post with such aspirations, sometimes even having in mind presidential declarations that they would be able to shape policy with certain degree of independence from the president. Some Secretaries of State managed to achieve this aim, yet many were disappointed by the tasks assigned to them. John Hay reading the journals of John Quincy Adams wrote such a bitter comment about the post of Secretary of State: „The real duties of a Secretary of State seem to be these: to fight claims upon us by other States; to press more or less fraudulent claims of our citizens upon other countries; to find office for the friends of Senators where there are none”³. Political battles constituted indispensable part of the activism connected with this post and the dreams about independent actions and decisions were like building castles in the air. A Secretary of State has been constantly shaping his relations with other actors on the political scene, for example, the Congress and especially the Senate. Thus, the ability to establish good relations with the Congress was another important and highly valued asset of a candidate for the post of Secretary of State. Such a secretary could achieve more in pushing through his political goals and implementing reforms with financial support of the Congress.

Analysis of the history of the State Department inadvertently leads to evaluation of achievements of particular secretaries. It poses certain difficulties as secretaries were acting within the frameworks established by presidents – thus some of the secretaries got their eminent places in history only because they were supporting great initiatives of their presidents. Others are remembered for their own initiatives or as gifted administrators in the department. There were also

³ A. DeConde, *The American Secretary of State: an Interpretation*, Praeger, New York 1962, s. 135.

reformers who introduced many improvements in the institution administered by them. Who of them can be distinguished then? Generally those who were merely good administrators never became famous and remembered. Only those connected with the great diplomatic achievements are remembered. Important treaties or declarations became determinants of their success. It should be stressed, however, that even the most visionary and independent secretary acted also as the head of a great federal institution, thus availing of the work of those who reformed the department and made it an efficient institution.

It is impossible to state explicitly whether a given Secretary of State should be especially honored. If we are ready to do so (American literature on the subject is full of rankings of presidents and Secretaries of State) the criteria should be clearly defined. For the aim of this study, the key issue is whether a particular secretary contributed to the reform and development of the department, adjusting its structures and activities to the needs of a given period. Such reforms were never easy, they were never the subject of great plans of presidents, as gave no chances for spectacular success. Positive outcomes of such reforms could be seen and appreciated only from the perspective of time. Separation of the diplomatic and consular services from the spoils system, forcing the Congress to allot bigger sums for the State Department was never easy.

Thus Secretaries of State, eminent politicians, diplomats, consuls, journalists, some Congress members, and the representatives of the university circles who were efficiently pressing for the reform can be considered co-authors of the success in formation of the department capable of shaping international policy. Reforms taken in the 1830s, 1850s, at the turn of the century, the Rogers' Act and reorganization plans of 1931, 1937 and 1939 make a good example of the improvement of a federal institution and its adjustments to the requirements of a particular period. All of the above mentioned people contributed to creation of the Department of State and foreign service thus allowing the USA to act on the international forum.

Authors of literature on the subject as well as historical commentaries and journalists are searching for the leader among the secretaries. John Quincy Adams usually holds the first place. It is pointed out that he gave rise to the concept of continental expansion and shaped the transcontinental treaty of 1819 which constituted basis for the Monroe Doctrine. He persuaded president Monroe that there was no need to make unilateral declaration. What is important, he was one of few secretaries who had presidential authorization to shape policy independently. The next place in the ranking is awarded to William H. Seward who was a successful Secretary of State for two administrations, competently shaping foreign policy in the difficult time of the Civil War, played his cards well with Mexico and purchased Alaska. The third place belongs to Hamilton Fish, the key figure in Grant's administration, who managed to keep the peace even in the situation when the war with Spain for Cuba seemed to be inevitable. Finally, also the achievements of Daniel Webster and Charles Hughes are pointed out. They were both skillfully steering international policy and had notable achievements: Webster-Ashburton Treaty and the Washington Conference 1921–1922. High places in the ranking belong also to John Hay and Henry Stimson. Yet, in the eye of this publication it is not the ranking itself which is the most important, but rather the way in which important aspects in activities and transformation of the State Department were summed up.

It is visible once again that the leaders of such rankings are to be found in the group of secretaries who were connected with great international events. As far as the group of reformers is concerned, such names as Louis McLane and William Learned Marcy should be reminded. We should also remember about the great politicians who at a certain point in their carriers held the post of Secretaries of State, whose esteem, however, is connected with other important functions, though their achievements as Secretaries of State were outstanding – just to mention T. Jefferson, John Marshall, James Madison or James Monroe.

Department of State constitutes a community which is shaped by the Secretary of State and his officials, members of the foreign service. It acts as a part of federal administration, in a given political setting and is not separated from the problems of the state. Development of the State Department and its contribution into USA politics depends on many internal and external factors. Eminent politicians, administrators and reformers holding the post of the secretary played a creative role, yet they had little chance to decide about the degree of political involvement. American political system has got one star only – the president. Those Secretaries of State who were able to get from the president authorization for their actions and ideas became successful as politicians and gave their department prestige and the possibility of active political involvement. This is the way we should perceive the place of the Department of State and its secretaries on the USA political arena.

Przekład Magdalena Paluszkiewicz-Misiaczek

Aneks nr 1

- A. Sylwetki poprzedników Sekretarzy Stanu, szefów jednostek zajmujących się sprawami zagranicznymi, działających przed rokiem 1789
- B. Sylwetki Sekretarzy Stanu w latach 1789–1939
- C. Wykaz osób pełniących czasowo funkcję Sekretarzy Stanu (*Secretary of State ad interim* lub *Acting Secretary of State*) w latach 1789–1939

A. Sylwetki poprzedników Sekretarzy Stanu, szefów jednostek zajmujących się sprawami zagranicznymi, działających przed rokiem 1789

Benjamin Franklin

Urodził się 17 stycznia 1706 roku w Bostonie. Dorobek naukowy Franklina obejmuje teorię zjawisk elektrycznych. Uważany jest za wynalazcę piorunochronu. Twórca *American Philosophical Society*. W latach 1775–1776 pierwszy *Postmaster General*. Kierował pracami *Committee of Secret Correspondence*. Prezydent *Supreme Executive Council* Pensylwanii w okresie 1785–1788. Delegat Pensylwanii do II Kongresu Kontynentalnego. W czerwcu 1776 roku został członkiem Komitetu Pięciu, który przygotował Deklarację Niepodległości. Z powodu choroby rzadko uczestniczył w pracach, ale dokonał wielu poprawek w projekcie przesyłanym mu przez Jeffersona. 4 lipca 1776 roku został powołany do komisji w celu przygotowania wzorca Wielkiej Pieczęci US. W grudniu 1776 roku został wysłany do Francji jako komisarz. Pozostawał we Francji także jako poseł od roku 1778 do 1785. Zapewnił, dzięki swej działalności, traktat Francją w 1778 roku i negocjował traktat paryski z Wielką Brytanią w 1783. Będąc we Francji, zyskał rangę *Grand Master* tamtejszej loży wolnomularskiej od 1779 do 1781 roku. Był także *Past Grand Master of Pennsylvania*. W latach 1782–1784 poseł w Szwecji. 3 kwietnia 1783 roku Benjamin Franklin podpisał w Paryżu szwedzko-amerykański traktat o przyjaźni i handlu. W 1787 był delegatem Pensylwanii na Konwencji Konstytucyjnej. Jest jedynym Ojcem Założycielem, który podpisał cztery ważne dokumenty: Deklarację Niepodległości, traktat paryski, traktat sojuszu z Francją i Konstytucję USA. Zmarł 17 kwietnia 1790 roku. Jego wizerunek znajduje się na banknocie 100 \$.

Robert R. Livingston

Urodził się 27 listopada 1746 roku w Nowym Jorku; w roku 1765 ukończył *King's College* (obecne *Columbia University*); w roku 1770 poślubił Mary Stevens, w tym samym roku został przyjęty do palestry; był członkiem Zgromadzenia Prowincjonalnego Nowy Jork w 1775 roku, a także delegatem kolonii do Kongresu Kontynentalnego w latach 1775–1776, 1779–1780 oraz 1784–1785; w okresie 1777–1801 był pierwszym kanclerzem Nowego Jorku; uczestniczył w pracach kilku komisji Kongresu, w tym Komisji Pięciu, która przygotowywała projekt Deklaracji Niepodległości; wraz z *Gouverneurem Morrisem* oraz *Johnem Jayem* stworzył konstytucję stanową New Yorku; kierował Departamentem Spraw Zagranicznych (*Department of Foreign Affairs*) utworzonym 10 stycznia 1781 roku na podstawie Artykułów Konfederacji, 10 sierpnia tego roku Robert R. Livingston został powołany na stanowisko Sekretarza Spraw Zagranicznych (*Secretary for Foreign Affairs*), zakończył sprawowanie funkcji w czerwcu 1783 roku. Pomógł zapewnić nowojorską ratyfikację konstytucji w 1788 roku. Brał udział w zaprzysiężeniu prezydenta George'a Washtona w 1789 roku w Nowym Jorku, ówczesnej stolicy USA. Był przeciwnikiem traktatu Jaya, w latach 1801–1804 był amerykańskim posłem we Francji;

w roku 1803 pomógł w przejściu Luizjany; był masonem, w 1811 roku był członkiem *New York Canal Commision*; zmarł w Clermont 26 lutego 1813 roku, został pochowany w Tivoli, w stanie New York.

John Jay

Urodził się 12 grudnia 1745 roku w Nowym Jorku; ukończył *King's College* w 1764; został przyjęty do palestry w roku 1768; w 1774 poślubił Sarah Van Brugh Livingston; członek Kongresu Kontynentalnego w latach 1774–1779; członek Zgromadzenia Prowincjonalnego Nowego Jorku (*New York Provincial Congress*) w latach 1776–1777; pomógł w przygotowaniu Deklaracji Niepodległości oraz w stworzeniu projektu konstytucji stanowej; prezes Sądu Najwyższego w stanie New York w latach 1777–1778; przewodniczył Kongresowi Kontynentalnemu w 1778–1779; był pierwszym posłem w Hiszpanii w latach 1779–1782, działając skutecznie na rzecz uzyskania poparcia Hiszpanii dla USA; był jednym z komisarzy delegowanych w roku 1781 w celu negocjacji warunków pokoju z Wielką Brytanią, które zostały zakończone podpisaniem traktatów w 1782 i w 1783 roku; po mianowaniu go 7 maja 1784 roku po Livingstonie na stanowisko Sekretarza Spraw Zagranicznych (*Secretary of Foreign Affairs*) Kongresu Kontynentalnego przejął to stanowisko 21 grudnia 1784 roku; po utworzeniu administracji opartej na nowej konstytucji nadal nadzorował nieformalnie sprawy zagraniczne i nowo tworzony *The Department of Foreign Affairs* po jego powołaniu 27 lipca 1789 roku; i Departament Stanu po przyjęciu tej nowej nazwy od 15 września 1789 roku do czasu przejścia stanowiska Sekretarza Stanu przez Tomasza Jeffersona 22 marca 1790 roku. W trakcie sprawowania jego urzędu odbywały się negocjacje w sprawie traktatów handlowych z Prusami i Marokiem, a także konwencji konsularnej z Francją; w okresie 1789–1795 był Prezesem Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych; posłem w Wielkiej Brytanii w latach 1794–1795, w tym czasie doszło do negocjacji oraz podpisania traktatu (*Jay's Treaty*); w latach 1795–1801 był gubernatorem Nowego Jorku; potem osiadł na swojej farmie w Bedford niedaleko Nowego Jorku, gdzie zmarł 17 maja 1829 roku.

B. Sylwetki Sekretarzy Stanu w latach 1789–1939

Thomas Jefferson

Urodził się 13 kwietnia 1743 roku w „Shadwell”, hrabstwie Goochland (obecne Albemarle) w Wirginii; ukończył *College of William and Mary* w 1762 roku; został przyjęty do palestry i rozpoczął praktykę w roku 1767; w 1772 poślubił Marthę (Wayles) Skeleton; pełnił różne urzędy publiczne; był członkiem legislatury Kolonii Wirginia (*Virginia House of Burgesses*) w latach 1769–1775; członkiem I Kongresu Kontynentalnego w latach 1775–1776; przygotował pierwszy projekt Deklaracji Niepodległości i podpisał ostateczną wersję; był członkiem Izby Delegatów Wirginii w latach 1776–1779 i twórcą najważniejszego ustawodawstwa, w tym ustawy o wolności wyznania; był gubernatorem Wirginii w latach 1779–1781; ponownie członkiem Kongresu Kontynentalnego w latach 1783–1784; 7 maja 1784 roku został mianowany posłem (do pomocy Benjaminowi Franklinowi i Johnowi Adamsowi) w celu negocjowania traktatów z państwami europejskimi i państwami pirackimi; 10 marca 1785 roku został mianowany posłem we Francji i sprawował tę funkcję dopiero od 17 maja 1785 roku, gdy Franklin opuścił to stanowisko, będąc w Paryżu nie uczestniczył w tworzeniu konstytucji USA; w tym czasie wynegocjował traktat handlowy z Prusami (1785) i konwencję konsularną z Francją (1788); został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Washingtona 26 września 1789 roku, pełnił swoje obowiązki od 22 marca 1790 do 31 grudnia 1793 roku, gdy zrezygnował na skutek sporu z Hamiltonem; jako Sekretarz Stanu z powodzeniem prowadził politykę neutralności w wojnie pomiędzy Wielką Brytanią a Francją; przywódca frakcji demokratyczno-republikańskiej; był wiceprezydentem Stanów Zjednoczonych w latach 1797–1801 za prezydentury Johna Adamsa i prezydentem Stanów Zjednoczonych w latach 1801–1809; nabył w roku 1803 Luizjanę od Francji, podpisał traktat z Trypolisem w 1805 roku po zakończeniu sprawowania urzędu zamieszkał w „Monticello” w swojej rezydencji w hrabstwie Albemarle w stanie Wirginia; zajął się literaturą, architekturą, nauką oraz rolnictwem; uczestniczył w założeniu *University of Virginia*, był także rektorem tej uczelni; zmarł w „Monticello” 4 lipca 1826 roku.

Edmund Jennings Randolph

Urodził się 10 sierpnia 1753 roku w „Tazewell Hall” niedaleko Williamsburga w Wirginii; uczęszczał do *College of William and Mary*; został przyjęty do palestry; mianowany adiutantem generała Washingtona w 1775 roku; był burmistrzem Williamsburga w 1776 roku; w tym samym roku poślubił Elizabeth Nicholas; w latach 1776–1786 sprawował funkcję prokuratora generalnego Wirginii; w roku 1779 i 1781 był wybierany do Kongresu Kontynentalnego; w latach 1786–1788 był gubernatorem Wirginii; delegowany do konwencji w Annapolis z 1786 roku oraz do konwencji konstytucyjnej z 1787 roku, gdzie przedstawił tzw. plan Virginii i był członkiem *Committee on Detail*. Członek konwencji w Wirginii w 1788 roku, która ratyfikowała Konstytucję USA; w latach 1788–1789 był członkiem Stanowej Izby Delegatów; w okresie 1789–1794 – prokuratorem generalnym w gabinecie prezydenta Washingtona; został Sekretarzem Stanu 2 stycznia 1794 roku, tego samego dnia zaczął sprawować swoje obowiązki i pełnił je do 20 sierpnia 1795 roku, gdy zrezygnował z powodu sporu dotyczącego popieranej przez niego polityki neutralności w wojnie Wielkiej Brytanii przeciw zrewoltowanej Francji, jak i niechęci wobec *Jay’s Treaty* i pod presją nieprawdziwych oskarżeń o przekupstwo; jako Sekretarz Stanu kierował negocjacjami dotyczącymi traktatu w Hiszpanii w 1795 roku (*Treaty of San Lorenzo*); przeprowadził się do Richmond i ponownie zaczął praktykować prawo; był obrońcą Aarona Burra w procesie dotyczącym zdrady stanu w roku 1807; zmarł 12 września 1813 roku w hrabstwie Clarke w stanie Wirginia.

Timothy Pickering

Urodził się 17 lipca w 1745 roku w Salem w stanie Massachusetts; ukończył *Harvard College* w 1763 roku; został przyjęty do palestry w roku 1768 i rozpoczął praktykę w Salem; sprawował różne publiczne urzędy lokalne; wstąpił do Armii Rewolucyjnej jako pułkownik w 1775 roku; wybrany do legislatury stanowej w 1776; w tym samym roku poślubił Rebeccę White; w roku 1777 został wybrany do Kongresu Kontynentalnego jako przedstawiciel Rady Wojennej; w latach 1780–1785 sprawował funkcję kwatermistrza generalnego Armii Rewolucyjnej; w 1791–1795 sprawował funkcję poczmistrza generalnego; jeszcze przed mianowaniem na Sekretarza Stanu prezydent Washington wysyłał go na negocjacje z Indianami, w roku 1790 podpisał traktat w Canandaigua z Ligą Irokezką; w roku 1795 został Sekretarzem ds. Wojny (*Secretary of War*) w gabinecie prezydenta Washingtona; zaangażował się w prowokację na rzecz usunięcia swojego poprzednika Randolpha, sprzeciwiając się jego opozycji wobec *Jay’s Treaty*; w okresie od 20 sierpnia do 9 grudnia 1795 roku był p.o. Sekretarza Stanu; 10 grudnia 1795 roku został mianowany Sekretarzem Stanu, tego samego dnia zaczął pełnić obowiązki i sprawował je do 12 maja 1800 roku, kiedy został zwolniony przez prezydenta Adamsa; jako Sekretarz Stanu prezentował stanowisko probrytyjskie; w roku 1802 został Prezesem Sądu Najwyższego w Sądzie Spraw Pospolitych w Massachusetts (*Chief Justice of the Massachusetts Court of Common Pleas*); senatorem stanu Massachusetts w latach 1803–1811; członkiem Stanowej Rady Wykonawczej (*State Executive Council*) w latach 1812–1813; kongresmenem z Massachusetts w latach 1813–1817; zmarł 29 stycznia w 1829 roku w Salem.

John Marshall

Urodził się 24 września 1755 roku niedaleko Germantown w późniejszym hrabstwie Fauquier w Wirginii; był oficerem rewolucji; studiował prawo w *College of William and Mary*; został przyjęty do palestry w 1780 roku i wtedy rozpoczął praktykę; był członkiem zgromadzenia Wirginii (*Virginia Assembly*) w latach 1782–1791 oraz 1795–1797; członkiem Stanowej Rady Wykonawczej (*State Executive Council*) w okresie 1782–1784; w roku 1783 poślubił Mary Willis Ambler; był członkiem konwencji Wirginii w 1788 roku, która ratyfikowała Konstytucję USA z 1787 roku; rozpoczął swą karierę dyplomatyczną jako jeden z trzech wysłanników mianowanych przez prezydenta Adamsa do negocjowania układów z Francją w roku 1797. To się nie powiodło, wywołując znaną aferę XYZ i quasi-wojnę z Francją. W latach 1799–1800 był kongresmenem z Wirginii; został mianowany Sekretarzem Stanu w administracji prezydenta Adamsa 13 maja 1800 roku, swoje obowiązki pełnił między 6 czerwca 1800 a 4 lutego 1801 roku; jako Sekretarz Stanu kierował negocjacjami z Francją w roku 1800; 31 stycznia 1801 roku został mianowany Prezesem Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i prze-

jął urząd 4 lutego 1801 roku; w okresie 4 lutego do 4 marca 1801 był p.o. Sekretarza Stanu; wspierał negocjacje z Francją, protestował przeciw brytyjskiej taktyce *impressement*, zaakceptował płacenie okupu państwu pirackim dla zapewnienia bezpieczeństwa flocie handlowej; był członkiem konwencji konstytucyjnej Wirginii w roku 1829; autor pięciotomowej biografii George’a Washingtona; podczas trzydziestoczteroletniej kadencji sprawowania funkcji Prezesa Sądu Najwyższego (1801–1835) wywarł wielki wpływ na formowanie porządku prawnego, a orzeczenia *Marbury v. Madison* i *McCulloch v. Maryland* zbudowały prestiż i ważną pozycję ustrojową Sądu Najwyższego; zmarł 6 lipca 1835 roku w Filadelfii w stanie Pensylwania.

James Madison

Urodził się 16 marca 1751 roku w Port Conway w stanie Wirginia; ukończył *College of New Jersey* (dziś *Princeton University*) w 1771 roku; studiował prawo i został przyjęty do palestry; wybrany do konwencji konstytucyjnej (*constitutional convention*) Wirginii, był członkiem Zgromadzenia Stanowego (*State Assembly*) Wirginii w 1776 roku; członkiem stanowej Rady Wykonawczej (*Executive Council*) w latach 1778–1779; członkiem Kongresu Kontynentalnego w okresie 1780–1783 oraz 1786–1788; członkiem Izby Delegatów Wirginii (*House of Delegates*) w latach 1784–1786; delegatem do konwencji Annapolis z 1786 roku i konwencji konstytucyjnej z 1787, gdzie odegrał istotną rolę w tworzeniu Konstytucji przedstawił tam *Virginia Plan*; współpracował z federalistami, tj. Hamiltonem i Jayem, opracowując eseje opublikowane później w „*The Federalist*”; był członkiem konwencji Wirginii, która ratyfikowała Konstytucję USA; kongresmenem z Wirginii w latach 1789–1797, aktywny na rzecz wprowadzenia *Bill of Rights*; w roku 1794 poślubił Dolly (Payne) Todd; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie Jeffersona 5 marca 1801 roku, swoje obowiązki zaczął pełnić 2 maja 1801 roku i sprawował je przez dwie kadencje do 3 marca 1809 roku; podczas jego kadencji zakupiono od Francji Luizjanę; nie udało mu się odkupić od Hiszpanii Zachodniej Florydy, co zrealizował siłą już jako prezydent w 1810 roku. W czasie wojen napoleońskich działał przeciw antyamerykańskim gestom obu stron, w tym *impressement* brytyjskiemu. Wspierał politykę zakreśloną w *Embargo Act* z 1807 roku i w *Non-intercourse Act* z roku 1809. Swoją wizję polityki realizował w czasie wojny z Wielką Brytanią już jako prezydent USA w latach 1809–1817; po zakończeniu służby zamieszkał w swojej posiadłości „*Montpellier*” (obecne: *Montpelier*) w Wirginii; został rektorem *University of Virginia* w roku 1826; w 1829 – członkiem konwencji konstytucyjnej Wirginii; zmarł w „*Montpellier*” 28 czerwca 1836 roku.

Robert Smith

Urodził się 3 listopada 1757 roku w Lancaster w Pensylwanii; bardzo wcześnie przeprowadził się wraz z rodzicami do Baltimore w Maryland; ukończył *College of New Jersey* (dziś *Princeton University*) w roku 1781; przez krótki czas był żołnierzem w Armii Kontynentalnej (*Continental Army*); studiował prawo; został przyjęty do palestry w Baltimore i wkrótce rozpoczął praktykę admiralską; roku w 1790 poślubił Margaret Smith; był członkiem Senatu Maryland w latach 1793–1795 oraz Izby Delegatów w okresie 1796–1800; w latach 1798–1801 zasiadał w radzie miejskiej Baltimore; był sekretarzem Marynarki Wojennej w gabinecie Jeffersona 1801–1809; w roku 1805 został prokuratorem generalnym, nie pełnił jednak obowiązków; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Madisona 6 marca 1809 roku, w tym samym dniu rozpoczął wykonywanie obowiązków i służył do 1 kwietnia 1811 roku; jego wybór przebiegał w trudnych warunkach, gdyż pierwszym kandydatem prezydenta był Albert Gallatin, nie cieszył się więc zaufaniem prezydenta; jako Sekretarz Stanu brał udział w negocjacjach dotyczących traktatu Smith-Erskine (*Smith-Erskine Agreement*) w 1809 roku; odrzucenie traktatu przez rząd brytyjski stanowiło istotny punkt zwrotny w relacjach między tymi dwoma krajami; odrzucił propozycję prezydenta objęcia funkcji posła w Rosji, wrócił do Baltimore, gdzie angażował się w działalność różnych organizacji prywatnych; zmarł 26 listopada 1842 roku w Baltimore.

James Monroe

Urodził się 28 kwietnia 1758 roku w hrabstwie Westmoreland w Wirginii; uczęszczał do *College of William and Mary* w latach 1774–1776; był oficerem w Armii Kontynentalnej; studiował prawo pod kierunkiem Jeffersona w latach 1780–1783; był członkiem Izby Delegatów Wirginii (*Virginia House of*

Delegates) w 1782 i 1786 roku; członkiem Kongresu Kontynentalnego w latach 1783–1786; brał udział w konwencji Annapolis z 1786 roku; tego samego roku poślubił Elizę Kortright; został przyjęty do palestry i rozpoczął praktykę w Fredericksburgu; był członkiem konwencji stanowej z roku 1788, która ratyfikowała Konstytucję USA; senatorem Wirginii w latach 1790–1794; posłem we Francji od 28 maja 1794 do 1796 roku, krytycznie odnosząc się do traktatu Jaya jako sprzecznego z jego koncepcją zbliżenia z Francją; gubernatorem Wirginii w latach 1799–1802; po raz kolejny posłem we Francji w 1803 roku, wspierając Livingstona w zakupie Luizjany; był również posłem w Wielkiej Brytanii w okresie od 18 kwietnia 1803 do 1807 roku; w latach 1804–1805 kierował misją dyplomatyczną w Hiszpanii działającą na rzecz uzyskania od Hiszpanii Zachodniej Florydy; w 1811 roku – ponownie gubernatorem Wirginii; 2 kwietnia 1811 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Madisona, swoje obowiązki pełnił w okresie od 6 kwietnia 1811 do 30 września 1814 roku; w okresie od 1 października 1814 do 28 lutego 1815 roku pełnił obowiązki Sekretarza Wojny i p.o. Sekretarza Stanu; ponownie został Sekretarzem Stanu 28 lutego 1815 roku, tego samego dnia zaczął sprawować obowiązki i pełnił je do 3 marca 1817 roku; był zwolennikiem wojny z Wielką Brytanią (1812–1814) i przyczynił się do jej rozszerzenia na militarną okupację Florydy. Zawarł traktat w Gandawie, ustanawiający pokój między tymi krajami; w latach 1817–1825 był prezydentem Stanów Zjednoczonych i w 1819 zajął całą Florydę oraz wypracował politykę w stosunku do rozpadu imperium hiszpańskiego w Ameryce Południowej (doktryna Monroego, którą współtworzył jego Sekretarz Stanu – John Quincy Adams); po wypełnieniu służby zamieszkał na swojej farmie w Wirginii; w roku 1829 kierował konwencją konstytucyjną Wirginii; zmarł 4 lipca 1831 roku w Nowym Jorku.

John Quincy Adams

Urodził się 11 lipca 1767 roku w Braintree (obecne Quincy) w Massachusetts; był synem późniejszego prezydenta USA – Johna Adamsa; studiował we Francji i Holandii; przez krótki czas był osobistym sekretarzem amerykańskiego posła w Rosji Francisca Dany w roku 1781; sekretarzem swojego ojca podczas negocjacji pokojowych z Wielką Brytanią w okresie od 1782 do 1783 roku; ukończył *Harvard University* w roku 1787; został przyjęty do palestry w 1790 i rozpoczął praktykę w Bostonie; sprawował z woli prezydenta Washingtona funkcję posła rezydenta w Holandii od 30 maja 1794 do 1797 roku, zaś od 30 maja 1796 roku ministra pełnomocnego w Portugalii, a od 1 czerwca 1797 do 1801 roku z woli prezydenta Johna Adamsa, swego ojca, funkcję ministra pełnomocnego w Prusach; w 1797 roku poślubił Louise Catherine Johnson; wybrany do senatu Massachusetts w roku 1802; był senatorem z Massachusetts w latach 1803–1808; profesorem retoryki i oratorstwa na Uniwersytecie Harvarda w latach 1806–1809; z woli prezydenta J. Madisona był posłem w Rosji w latach 1809–1814; był przewodniczącym komisji, która negocjowała traktat w Gandawie z Wielką Brytanią w 1814 roku; posłem w Wielkiej Brytanii od 28 lutego 1815 do 1817 roku (doprowadził do podpisania konwencji handlowej w 1815 i rozpoczął rozmowy w sprawie statutu Wielkich Jezior oraz granicy z brytyjską północną Ameryką, tj. Kanadą); został mianowany Sekretarzem Stanu w administracji prezydenta Monroego 5 marca 1817 roku, rozpoczął pełnienie swych obowiązków 22 września 1817 r., a zakończył 3 marca 1825 roku; jako Sekretarz Stanu negocjował warunki traktatu z Hiszpanią w 1819 roku w sprawie połączenia Florydy (*Adams – Onis Treaty of 1815*) i współpracował z prezydentem w sprawie doktryny Monroego (*Monroe Doctrine*), unormował stosunki z Rosją (w roku 1824 wypracował konwencję uznającą prawa USA do Oregonu); w latach 1825–1829 był prezydentem Stanów Zjednoczonych; kongresmenem z Massachusetts w latach 1831–1848 (reprezentując ten stan, należał do przeciwników dalszej ekspansji terytorialnej i sprzeciwiał się rozszerzaniu niewolnictwa przez aneksję Teksasu, popierał natomiast aneksję Oregonu niezagrożonego niewolnictwem); był autorem wielu dzieł i przemówień; zmarł 23 lutego 1848 roku w Waszyngtonie.

Henry Clay

Urodził się 12 kwietnia 1777 roku w hrabstwie Hanover w Wirginii; uczęszczał do szkoły publicznej; studiował prawo w Richmond w Wirginii; został przyjęty do palestry w Lexington w Kentucky w roku 1797; w 1799 poślubił Lucretię Hart; służył w stanowej Izbie Reprezentantów w latach 1803–1806; w okresie 1806–1807 był senatorem USA z Kentucky; w latach 1807–1809 ponownie znalazł się w sta-

nowej Izbie Reprezentantów; poseł nadzwyczajny i minister pełnomocny w Hiszpanii od 1 kwietnia 1809; w latach 1810–1811 po raz kolejny był senatorem z Kentucky; w okresie 1811–1814 był kongresmenem z Kentucky i spikerem Izby, należał tam do zwolenników wojny z Wielką Brytanią (*War Hawks*); był jednym z komisarzy, którzy negocjowali traktat w Gandawie z Wielką Brytanią w 1814 roku; w latach 1815–1821 oraz 1823–1825 ponownie został kongresmenem z Kentucky, a w latach 1815–1820 oraz 1823–1825 był spikerem Izby; w roku 1824 kandydował bez powodzenia na prezydenta; 7 marca 1825 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w administracji J.Q. Adamsa, którego wsparł w głosowaniu w Izbie nad jego wyborem, swoje obowiązki zaczął pełnić w tym samym dniu i sprawował swój urząd do 3 marca 1829 roku; jako Sekretarz Stanu negocjował z sukcesem wiele porozumień handlowych, czego w zasadzie nie czynili jego poprzednicy, i podjął starania, aby Stany Zjednoczone mogły uczestniczyć w Międzyamerykańskim Kongresie w Panamie (*Inter-American Congress*) w roku 1826, które zakończyły się fiaskiem; w okresie od 1831 do 1842 został ponownie senatorem z Kentucky; w roku 1832 i 1844 był kandydatem na prezydenta z ugrupowania wigów; w latach 1845–1848 nie sprawował urzędów; ponownie został senatorem z Kentucky w latach 1849–1852; Clay zyskał wielkie poważanie, uczestnicząc w wypracowywaniu kompromisów w Missouri i kompromisu z 1850 roku; zmarł 29 czerwca 1852 roku w Waszyngtonie.

Martin van Buren

Urodził się 5 grudnia 1782 roku w Kinderhook niedaleko Albany w stanie New York w rodzinie o holenderskich korzeniach; uczęszczał do szkół lokalnych; został przyjęty do palestry w roku 1803 w Kinderhook; w 1807 poślubił Hannah Hoes; przeprowadził się do Hudson w stanie New York, służył w Senacie stanowym w latach 1812–1820; wybrany regentem *University of New York* w 1815 roku; w okresie 1816–1819 był Stanowym Prokuratorem Generalnym rezydującym w Albany; delegowany do stanowej konwencji konstytucyjnej w 1821 roku; był senatorem z New Yorku w latach 1821–1828; gubernatorem stanu New York w 1829 roku; 6 marca 1829 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w administracji prezydenta Andrew Jacksona, rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków 28 marca 1829 i pełnił je do 23 marca 1831 roku; jako Sekretarz Stanu zakończył długo trwający spór z Wielką Brytanią dotyczący handlu z Indiami Zachodnimi i wypracował ważne traktaty z imperium otomańskim i Francją, nie udało mu się rozwiązać sporu granicznego na styku Nowego Brunszwiku i Maine ani namówić Meksyku do sprzedaży Teksasu (choć jak wielu ze Wschodu obawiał się, że Teksas może stać się miejscem powstania stanów niewolniczych); w okresie od 1 sierpnia 1831 do 1832 roku służył jako poseł w Wielkiej Brytanii z mianowania, które nie zostało zatwierdzone przez Senat w styczniu 1832 roku; w latach 1833–1837 był wiceprezydentem Stanów Zjednoczonych; w okresie 1837–1841 był prezydentem Stanów Zjednoczonych; w roku 1840 był kandydatem na prezydenta z ramienia demokratów, natomiast w 1848 z ramienia *Free-soil* (nie został wybrany na prezydenta); po wypełnieniu służby osiadł w „Lindenwald”, swojej posiadłości w Kinderhook w stanie New York, gdzie zmarł 24 lipca 1862 roku.

Edward Livingston

Urodził się 28 maja 1764 roku w „Clermont”, w hrabstwie Columbia w stanie New York; ukończył *College of New Jersey* (dziś *Princeton University*) w 1781 roku; jego starszym bratem był Robert, pełniący funkcję *Secretary of Foreign Affairs* w czasie obowiązywania Artykułów Konfederacji; został przyjęty do palestry w 1785 roku i odbywał praktykę w Nowym Jorku; w roku 1788 poślubił Mary McEvers (zmarła w 1801 roku); był kongresmenem ze stanu New York w latach 1795–1801; prokuratorem w dzielnicy Nowego Jorku i burmistrzem Nowego Jorku w latach 1801–1803; w roku 1804 przeprowadził się do Nowego Orleanu, gdzie praktykował prawo; w roku 1805 poślubił Louise Moreau de Lassy; był adiutantem generała A. Jacksona w bitwie pod Nowym Orleanem; wybrany do Izby Reprezentantów stanu Luizjana w roku 1820; w latach 1823–1829 był kongresmenem reprezentującym Luizjanę; senatorem z Luizjany w latach 1829–1831; 24 maja 1831 roku został mianowany przez prezydenta A. Jacksona za radą van Burena Sekretarzem Stanu, podjął swoje obowiązki tego samego dnia i sprawował je do 29 maja 1833 roku; jako Sekretarz Stanu stworzył projekt *Nullification Proclamation* w 1832 roku, angażował się na rzecz wdrożenia do praktyki doktryny Monroe, choć nie skorzystał

z niej, gdy Brytyjczycy zajęli Falklandy; od 29 maja 1833 do 1835 roku był posłem we Francji, wypracowując porozumienie likwidujące spór o roszczenia USA w stosunku do Francji; zmarł 23 maja 1836 roku w „Montgomery Place” w hrabstwie Dutchess w stanie New York.

Louis McLane

Urodził się 28 maja 1786 roku w Smyrnie w Delaware; w latach 1798–1801 był kadetem w marynarce wojennej; uczęszczał do *Newark Academy* (obecnego *University of Delaware*); w roku 1807 został przyjęty do palestry i rozpoczął praktykę w Smyrnie; w roku 1812 poślubił Catherine Mary Millingan; brał udział w wojnie w 1812 roku; był kongresmenem z Delaware w latach 1817–1827; senatorem z Delaware w okresie 1827–1829; posłem w Wielkiej Brytanii od 18 kwietnia 1829 do 1831 roku; Sekretarzem Skarbu w administracji prezydenta Jacksona w latach 1831–1833; został mianowany Sekretarzem Stanu 29 maja 1833 roku, tego samego dnia podjął swoje obowiązki i pełnił je do 30 czerwca 1834 roku; jako Sekretarz Stanu zreorganizował departament, wprowadzając sprawne procedury działania i nowoczesną strukturę, doprowadził do porozumienia z Hiszpanią co do roszczeń USA z czasów wojen napoleońskich, zrezygnował z funkcji, nie uzyskując poparcia prezydenta dla zdecydowanych działań wobec Francji niewykonującej zobowiązań porozumienia o likwidacji roszczeń z czasów wojen napoleońskich; przeprowadził się do Baltimore w Maryland, gdzie był prezesem *Baltimore & Ohio Railroad Company* w latach 1837–1847; w trakcie sprawowania tego stanowiska został z woli prezydenta Polka ponownie posłem w Wielkiej Brytanii w okresie od 16 czerwca 1845 do 1846 roku; w roku 1850 był delegatem konwencji konstytucyjnej Maryland; zmarł 7 października 1857 roku w Baltimore.

John Forsyth

Urodził się 22 października 1780 roku w Fredericksburgu w Wirginii; ukończył *College of New Jersey* (dziś *Princeton University*) w 1799 roku; w 1802 został przyjęty do palestry i rozpoczął praktykę w Auguście; w 1801 lub 1802 roku poślubił Clarę Meigs; został Prokuratorem Generalnym Georgii w roku 1808; kongresmenem z Georgii w latach 1813–1818; senatorem Georgii w latach 1818–1819; z woli prezydenta Monroego był posłem w Hiszpanii od 16 lutego 1819 do 1823 roku pilnując ratyfikacji traktatu Adams-Onis; ponownie był kongresmenem z Georgii w latach 1823–1827; gubernatorem Georgii w latach 1827–1829; ponownie senatorem z Georgii w okresie 1829–1834; 27 czerwca 1834 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w administracji prezydenta Jacksona, rozpoczął sprawowanie obowiązków 1 lipca 1834 roku, kontynuował swój urząd za kadencji van Burena i pełnił obowiązki do 3 marca 1841 roku; jako Sekretarz Stanu zakończył sukcesem kontrowersyjną sprawę z Francją co do roszczeń finansowych; działał z prezydentem Jacksonem na rzecz uznania Republiki Teksasu, co nastąpiło w roku 1937, tak jak prezydent van Buren sprzeciwiał się aneksji Teksasu, działał na rzecz załagodzenia sporu terytorialnego z Wielką Brytanią w sprawie Maine, angażował się w rozwiązanie sprawy statku *Amistad* w roku 1839; zmarł 21 października 1841 roku w Waszyngtonie.

Daniel Webster

Urodził się 18 stycznia 1782 roku w Salisbury w New Hampshire; ukończył *Dartmouth College* w roku 1801; nauczał w szkole; został przyjęty do palestry w 1805 roku i rozpoczął praktykę w Boscawen w New Hampshire; przeprowadził się do Portsmouth w New Hampshire w 1807 roku; w 1808 roku poślubił Grace Fletcher (zmarła w 1828 roku); był kongresmenem z New Hampshire w latach 1813–1817; w roku 1816 przeprowadził się do Bostonu, wkrótce zostając jednym z najślawniejszych prawników i oratorów tamtych czasów; był delegatem konwencji konstytucyjnej z Massachusetts w latach 1820–1821; członkiem stanowej Izby Reprezentantów w roku 1822; kongresmenem z Massachusetts w okresie 1823–1827; senatorem z Massachusetts w latach 1827–1841; w roku 1829 poślubił Caroline Le Roy; w 1836 został nominowany przez stanową legislaturę na prezydenta; 5 marca 1841 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w administracji prezydenta Williama H. Harrisona, rozpoczął sprawować urząd 6 marca 1841 roku, kontynuował pracę za kadencji prezydenta Johna Tylera i pełnił swoje obowiązki do 8 maja 1843 roku; jako Sekretarz Stanu negocjował warunki słynnego traktatu Webster–Ashburton (*Webster–Ashburton Treaty*) z 1842 roku z Wielką Brytanią; traktat uregulował sprawy graniczne, podjął kwestie ograniczenia handlu niewolnikami i zawierał wzorcową klauzulę

ekstradycyjną; zrezygnował ze stanowiska Sekretarza Stanu w roku 1843 z powodu braku akceptacji pomysłu prezydenta Tylora, aby dokonać aneksji Teksasu; w latach 1845–1850 został ponownie senatorem z Massachusetts; 22 lipca 1850 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Fillmore'a, swoje obowiązki zaczął pełnić 23 lipca 1850 roku i sprawował je aż do śmierci do 24 października 1852 roku.

Abel Parker Upshur

Urodził się 17 czerwca 1791 roku w „Vaughan” w hrabstwie Northampton w Wirginii; uczęszczał do *College of New Jersey* i *Yale College*; został przyjęty do palestry w 1810 roku i odbywał praktykę w Richmond; w latach 1812–1813 oraz 1825–1827 był członkiem Izby Deleatów Wirginii; był sędzią, a potem prezesem sądu (*The General Court of Virginia*) w latach 1826–1841; delegatem do stanowej konwencji konstytucyjnej w 1829 roku; sekretarzem marynarki w gabinecie prezydenta Tylera w latach 1841–1843; służył tymczasowo jako Sekretarz Stanu w okresie od 24 czerwca do 23 lipca 1843 roku; został mianowany Sekretarzem Stanu 24 lipca 1843 roku, tego samego dnia rozpoczął sprawowanie obowiązków (choć Senat zatwierdził to dopiero w styczniu 1842 roku) i wypełniał je aż do śmierci; jako Sekretarz Stanu wznowił negocjacje dotyczące aneksji Teksasu, będąc – tak jak prezydent – zwolennikiem uczynienia go stanem niewolniczym; zginął w wyniku eksplozji broni na pokładzie amerykańskiego okrętu wojennego „Princeton” na rzece Potomac koło Waszyngtonu 28 lutego 1844 roku.

John Caldwell Calhoun

Urodził się 18 marca 1782 roku w hrabstwie Abbeville w Południowej Karolinie; ukończył *Yale College* w 1804 i *Litchfield Law School* w 1806 roku; został przyjęty do palestry w roku 1807 i rozpoczął praktykę w Abbeville w Południowej Karolinie; w roku 1811 poślubił Floride Bonneau Calhoun; zaprzestał praktykować prawo i rozpoczął pracę jako plantator; w latach 1808–1809 był członkiem stanowej Izby Reprezentantów; kongresmenem z Południowej Karoliny w latach 1811–1817; Sekretarzem Wojny w gabinecie prezydenta Monroego w latach 1817–1825; wiceprezydentem Stanów Zjednoczonych w latach 1825–1832 za prezydentury J.Q. Adamsa i A. Jacksona, kadencja zakończyła się jego rezygnacją; w latach 1832–1843 był senatorem z Południowej Karoliny; 6 marca 1844 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Tylera, rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków 1 kwietnia 1844 roku i pełnił je do 10 marca 1845 roku; jako Sekretarz Stanu podpisał przygotowany przez prezydenta i Upshura traktat w sprawie przyłączenia Teksasu, nieakceptowany przez Kongres, kierując działaniami dotyczącymi przyłączenia poprzez wspólną rezolucję Kongresu, co pozwoliło prezydentowi Tylerowi rekomendować aneksję w ostatnich dniach swego urzędowania; działał na rzecz usunięcia spraw spornych w stosunkach z Wielką Brytanią, doprowadził do podpisania traktatu w Wangxia – pierwszego porozumienia handlowego z Chinami; ponownie został senatorem z Południowej Karoliny w latach 1845–1850; był autorem wielotomowych dzieł i licznych przemówień; zmarł 31 marca 1850 roku w Waszyngtonie.

James Buchanan

Urodził się 23 kwietnia 1791 roku w Cove Gap niedaleko Mercersburga w Pensylwanii; ukończył *Dickinson College* w 1809 roku; został przyjęty do palestry w 1812 roku i odbywał praktykę w Lancaster w Pensylwanii; służył w obronie Baltimore w wojnie 1812 roku; był członkiem Izby Reprezentantów Pensylwanii w latach 1814–1816; kongresmenem z Pensylwanii w latach 1821–1831; posłem w Rosji od 4 stycznia 1832 do 1833 roku; senatorem z Pensylwanii w latach 1834–1845; 6 marca 1845 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w administracji prezydenta Jamesa Polka, rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków 10 marca 1845 roku i pełnił je do 7 marca 1849 roku; był rzecznikiem ekspansji terytorialnej, jako Sekretarz Stanu negocjował i podpisał traktat w Oregonie w 1846 roku z Wielką Brytanią, kierował negocjacjami dotyczącymi traktatu zawartego w Guadalupe Hidalgo w 1848 roku z Meksykiem – chcąc nawet wywalczyć większy obszar dla USA, podjął zakończone niepowodzeniem starania w sprawie zakupu Kuby od Hiszpanii; w roku 1852 był kandydatem na prezydenta z nominacji demokratów (nie został wybrany); był posłem w Wielkiej Brytanii od 11 kwietnia 1853 do 1856 roku; jeden z trzech dyplomatów USA, którzy stworzyli „Ostend Manifesto” w 1854 roku; prezydent Sta-

nów Zjednoczonych w latach 1857–1861; po zakończeniu sprawowania urzędu zamieszkał w „Wheatland” w swojej wiejskiej posiadłości niedaleko Lancaster; był kawalerem; zmarł 1 czerwca 1868 roku w „Wheatland”.

John Middletown Clayton

Urodził się 24 lipca 1796 roku w Dagsboro w hrabstwie Sussex w Delaware; ukończył *Yale College* w 1815 roku; uczęszczał do *Litchfield Law School*; został przyjęty do palestry w 1819 roku, rozpoczął praktykę w Dover w Delaware i cieszył się na tym polu wielkim uznaniem w stanie; w roku 1822 poślubił Sarah Ann Fisher; był członkiem stanowej Izby Reprezentantów w latach 1824–1826; Sekretarzem Stanu Delaware w okresie 1826–1828; senatorem z Delaware w latach 1829–1837; prezesem Sądu Najwyższego (*Chief Justice*) Delaware w latach 1837–1839; zaangażowany w rozwój rolnictwa niedaleko New Castle w Delaware; w latach 1845–1849 został ponownie senatorem z Delaware; 7 marca 1849 roku mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie administracji prezydenta Zacharego Taylora, rozpoczął pełnienie swoich obowiązków 8 marca 1849 i służył do 22 lipca 1850 roku; zrezygnował zaraz po tym, jak zmarł prezydent Tylor i urząd objął prezydent Millard Fillmore; jako Sekretarz Stanu negocjował i podpisał traktat Clayton–Bulwer (*Clayton–Bulwer Treaty*) z Wielką Brytanią w 1850 roku dotyczący planu budowy kanału transatlantyckiego przez Nikaraguę; ponownie zajął się rolnictwem; po raz kolejny został senatorem z Delaware w latach 1853–1856; zmarł 9 listopada 1856 roku.

Daniel Webster

Drugi raz mianowany Sekretarzem Stanu przez prezydenta Fillmore’a 22 lipca 1850 roku do 24 października 1852 roku.

Opis biograficzny patrz wyżej.

Edward Everett

Urodził się 11 kwietnia 1794 roku w Dorchester w Massachusetts; ukończył *Harvard University* w roku 1811; kontynuował studia teologiczne i otrzymał stopień magistra w roku 1814; został pastorem w *Brattle Street Unitarian Church* w Bostonie w 1814 roku; studiował i podróżował po Europie w latach 1815–1819, otrzymał stopień doktora w Göttingen w 1817 roku; pracował w katedrze literatury greckiej na Uniwersytecie Harvarda w latach 1819–1825; redagował „North American Review” w latach 1820–1824; w roku 1822 poślubił Charlotte Gray Brooks; był kongresmenem z Massachusetts w latach 1825–1835; gubernatorem Massachusetts w okresie 1836–1839; posłem w Wielkiej Brytanii od 13 września 1841 do 1845 roku; prezydentem Harvardu w latach 1846–1849; 6 listopada 1852 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Fillmore’a, rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków tego samego dnia (było to już po przegranych wyborach prezydenckich tego prezydenta) i pełnił je do 3 marca 1853 roku; jako Sekretarz Stanu odrzucił propozycje Francji i Wielkiej Brytanii w sprawie wspólnej gwarancji tych państw dla władania Hiszpanii na Kubie, skierował list do cesarza Japonii w sprawie zapewnienia warunków ekspedycji Perry’ego dla otwarcia handlu między tymi krajami; w latach 1853–1854 senator z Massachusetts; zyskał sławę jako największy orator tamtych czasów; w roku 1860 był kandydatem na wiceprezydenta z mandatu Unii Konstytucyjnej (*Constitutional Union*), ale nie został wybrany; zmarł 15 stycznia 1865 roku w Bostonie.

William Learned Marcy

Urodził się 12 grudnia 1786 roku w Sturbridge (obecnie Southbridge) w Massachusetts; ukończył *Brown University* w 1808 roku; został przyjęty do palestry w roku 1811 i pracował we władzach Troy w Nowym Jorku w latach 1816–1818 i 1821–1823; w roku 1812 poślubił Dolly Newell (zmarła w 1821); służył w armii w wojnie 1812 roku; był stanowym rewidentem (*State Comptroller*) w Albany w latach 1823–1829; w roku 1825 poślubił Cornelieę Knower; w okresie 1829–1831 był sędzią stanowego Sądu Najwyższego; senatorem z New York w latach 1831–1833; gubernatorem stanu New York w latach 1833–1838; członkiem *Mexican Claims Commission* w latach 1840–1842; Sekretarzem Wojny w gabinecie prezydenta Polka w latach 1845–1849; na nowo podjął praktykowanie prawa; 7 marca 1853 roku został mianowany Sekretarzem Stanu za prezydentury Franklina Pierce’a, rozpoczął spr-

wowanie swoich obowiązków 8 marca 1853 i pełnił je do 6 marca 1857 roku; jako Sekretarz Stanu negocjował oraz kierował negocjacjami wielu traktatów, na przykład traktatu w Gadsden (*Gadsden Treaty*) z Meksykiem w 1853 roku oraz traktatu handlowego z Wielką Brytanią z roku 1854, rozwiązał również wiele kwestii w stosunkach z Austrią, Hiszpanią czy Francją; zmarł 4 lipca 1857 roku w Ballston Spa w New York.

Lewis Cass

Urodził się 9 października 1782 roku w Exeter w New Hampshire; uczęszczał do *Exeter Academy*; został przyjęty do palestry w Zanesville w Ohio w 1802 roku; w roku 1806 poślubił Elizabeth Spencer; został wybrany do Izby Reprezentantów Ohio w tym samym roku; w latach 1807–1812 był szeryfem federalnym dla regionu Ohio; walczył w wojnie 1812 roku, gdzie zdobył stopień generała brygady; w latach 1813–1831 był gubernatorem terytorium Michigan; Sekretarzem Wojny w administracji Jacksona w latach 1831–1836; poseł we Francji od 4 października 1836 do 1842 roku; nieudanie walczył o nominację demokratów na prezydenta w 1844 i 1852; senator z Michigan w latach 1845–1848; w 1848 roku był kandydatem na prezydenta z ramienia demokratów; ponownie senator z Michigan w latach 1849–1857; 6 marca 1857 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Buchanana, rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia i pełnił je do 14 grudnia 1860 roku, krytycznie się odnosząc do polityki prezydenta i podziałów regionalnych; jako Sekretarz Stanu uzyskał akceptację Wielkiej Brytanii dla amerykańskiego projektu traktatu Clayton–Bulwer (*Clayton–Bulwer Treaty*) oraz odrzucenie przez Wielką Brytanię roszczeń dotyczących prawa odwiedzania i rewidowania statków amerykańskich; powrócił do swojego domu w Detroit w Michigan i zajął się literaturą; zmarł 17 czerwca 1866 roku w Detroit.

Jeremiah Sullivan Black

Urodził się 10 stycznia 1810 roku niedaleko Stony Creek w hrabstwie Somerset; uczęszczał do szkół publicznych; został przyjęty do palestry w roku 1830 i zaczął praktykować prawo; w 1831 roku został zastępcą prokuratora hrabstwa Somerset; w roku 1836 poślubił Mary Forward; służył jako sędzia w Sądzie Spraw Pospolitych dla szesnastego dystryktu sądowego (*President Judge of the Court of Common Pleas for Sixteenth Judicial District*) w latach 1842–1851; wybrany do stanowego Sądu Najwyższego w roku 1851 i ponownie w 1854, przez pierwsze trzy lata był prezesem Sądu Najwyższego (*Chief Justice*); służył jako prokurator generalny za prezydentury Jamesa Buchanana w latach 1857–1860; 17 grudnia 1860 roku został mianowany Sekretarzem Stanu, rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków 19 grudnia i pełnił je do 5 marca 1861 roku, tj. do końca kadencji Buchanana; jako Sekretarz Stanu wydał 28 lutego 1861 roku instrukcje dyplomatom i konsulom USA Stanów Zjednoczonych, aby podjęli wysiłki mający na celu zapobieżenie uznaniu stanów skonfederowanych i ostrzeżenie państwa przed takim krokiem; mianowany sprawozdawcą Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w roku 1861, przygotował dwa tomy *Black's Reports*; przeprowadził się do York w Pensylwanii i powrócił do praktykowania prawa; był członkiem konwencji konstytucyjnej Pensylwanii w latach 1872–1873; reprezentował Williama Belknapa w procesie *impeachment* w 1876 roku oraz Samuela J. Tildena przed Komisją Wyborczą (*Electoral Commission*) w 1877; zmarł 19 sierpnia 1883 roku w Yorku.

William Henry Seward

Urodził się 16 maja w 1801 roku na Florydzie w hrabstwie Orange w stanie New York; ukończył *Union College* w Schenectady w 1820 roku; został przyjęty do palestry w roku 1822 i rozpoczął praktykę w Auburn w New Yorku w 1823 roku; w 1824 poślubił Frances Miller; był członkiem Senatu stanowego w latach 1830–1834; gubernatorem Nowego Jorku w latach 1838–1842; powrócił do praktykowania prawa; w latach 1849–1861 był senatorem z New Yorku; walczył o nominację partyjną republikanów w 1860 roku (ale nominację otrzymał Abraham Lincoln); 5 marca 1861 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Lincoln (zgodził się przyjąć tę ofertę już 28 grudnia 1860 roku), rozpoczął pełnienie funkcji 6 marca 1861 roku, kontynuował sprawowanie urzędu za prezydentury Andrew Johnsona i pełnił je do 4 marca 1869 roku; jako Sekretarz Stanu skutecznie kierował sprawami dotyczącymi stosunków USA z innymi państwami, będąc rzecznikiem bardziej zdecydowanych od

prezydenta działań wobec tych, którzy okazywali sympatię konfederatom, podejmował działania na rzecz likwidacji przemytu broni dla konfederatów, współpracował z powodzeniem z posłem w Wielkiej Brytanii, Charlesem Francisem Adamsem, dla zablokowania budowy okrętów w UK dla konfederatów (poza sprawą okrętów CSS Alabama i CSS Florida); a w roku 1867 negocjował i podpisał traktat z Rosją w sprawie cesji Alaski do Stanów Zjednoczonych; działał na rzecz przejęcia Wysp Dziewiczych i kilku wysp na Karaibach, przyczynił się do zajęcia przez flotę atolu Midway w 1867 roku; zaangażował się w antyfrancuskie działania w Meksyku w latach 1865–1867 dla wypędzenia stamtąd arcyksięcia Maximiliana, cesarza Meksyku od roku 1862; w latach 1870–1871 odbył podróż dookoła świata i wszędzie był entuzjastycznie przyjmowany; po zakończeniu służby zamieszkał u siebie w Auburn w 1871, gdzie zmarł 10 października 1872 roku.

Elihu Benjamin Washburne

Urodził się 23 września 1816 roku w Livermore w Maine; był wydawcą „Kennebec Journal” (Augusta); uczęszczał do *Harvard Law School* w 1839 roku i został przyjęty do palestry w Massachusetts w 1840 roku; w tym samym roku przeprowadził się do Galeny w Illinois i zaczął praktykować prawo; był delegatem do Krajowej Konwencji Wigów w Baltimore w 1844 i 1852 roku; w 1845 poślubił Adele Gratiot; był kongresmenem z Illinois w latach 1853–1869; 5 marca 1869 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Ulyssesa S. Granta, zaczął sprawować swoje obowiązki tego samego dnia i pełnił je do 16 marca 1869 roku (choć formalnie zrezygnował 10 marca, zostawiając miejsce dla Hamiltona Fisha), tylko dwanaście dni; służył jako poseł we Francji od 17 marca 1869 do 1877 roku i był jedynym oficjalnym reprezentantem obcego rządu, który został w Paryżu podczas oblężenia w latach 1870–1871 oraz w trakcie trwania Komuny Paryskiej, zaangażował się w obronę obywateli Prus i państw północnoniemieckich, a w czasie rządów komuny bronił obywateli USA i pośredniczył w rozmowach władz komuny z Watykanem dla uwolnienia arcybiskupa Paryża, zakończonych jednak tragiczną śmiercią tego ostatniego; po powrocie do Stanów Zjednoczonych osiadł w Chicago w stanie Illinois i zajął się historią oraz literaturą; w roku 1876 i 1880 nieskutecznie starał się o nominację partii republikańskiej w wyborach prezydenckich; był prezesem *Chicago Historical Society* w latach 1884–1887; zmarł 22 października 1887 roku w Chicago.

Hamilton Fish

Urodził się 3 sierpnia 1808 roku w Nowym Jorku; ukończył *Columbia College* w 1827 roku; został przyjęty do palestry w roku 1830 i odbywał praktykę w Nowym Jorku; w 1836 roku poślubił Julię Kean; był kongresmenem z New Yorku w latach 1843–1845; był zastępcą gubernatora Nowego Jorku w roku 1848 i gubernatorem w latach 1849–1850; senatorem z New Yorku w latach 1851–1857; związał się z partią republikańską; podczas trwania wojny secesyjnej działał w Radzie Komisarzy rządu federalnego w sprawie uwolnienia i wymiany więźniów; był prezesem *New York Historical Society* w latach 1867–1869; 11 marca 1869 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta U. Granta, zaczął sprawowanie swoich obowiązków 16 marca 1869 i pełnił je do 11 marca 1877 roku; jako Sekretarz Stanu był jednym z komisarzy (*Commissioners*) USA, którzy negocjowali traktat w Waszyngtonie (*Treaty of Washington*) z 1871 roku z Wielką Brytanią w celu ustalenia różnic pomiędzy tymi dwoma krajami; kierował negocjacjami, które zakończyły się zatwierdzeniem żądań amerykańskich przeciwko Hiszpanii i podpisaniem porozumienia handlowego w 1875 roku na Hawajach; później pożegnał się z życiem publicznym; zmarł 7 września 1893 roku w „Glen Clyffe”, swojej posiadłości niedaleko Garrison w stanie New York.

William Maxwell Evarts

Urodził się 6 lutego 1818 roku w Bostonie w Massachusetts; ukończył *Yale College* w 1837 roku; uczęszczał do *Harvard Law School* w latach 1838–1839; został przyjęty do palestry w 1841 roku i odbywał praktykę w Nowym Jorku; w roku 1843 poślubił Helen Minerva Wardner; związany był z wigami, ale potem związał się z republikanami, był asystentem prokuratora Stanów Zjednoczonych w południowym dystrykcie stanu New York w latach 1849–1853; został członkiem misji rządowej do Wielkiej Brytanii w latach 1863–1864, działając na rzecz utrzymania neutralności brytyjskiej; był głównym

doradcą prawnym prezydenta Andrew Johnsona w procesie *impeachment* z roku 1868; prokurator generalny w okresie od 16 lipca 1868 do 4 marca 1869 roku; reprezentował Stany Zjednoczone przed Trybunałem Arbitrażowym w Genewie w latach 1871–1872; reprezentował partię republikańską przed komisją rozstrzygającą spór między Hayesem a Tildenem, dotyczący wyborów 1876 roku; 7 marca 1877 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Rutherforda B. Hayesa i po akceptacji Senatu w dniu 10 marca rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków 12 marca, pełniąc je do 7 marca 1881 roku; jako Sekretarz Stanu zajął mocne stanowisko w sprawach z Hiszpanią, dotyczących obrony życia Amerykanów i ich własności, kierował również negocjacjami pokojowymi w Chinach, związanymi z handlem i imigracją, był zwolennikiem wprowadzenia ograniczeń imigracyjnych; zdefiniował warunki uznawania rządu Porfirio Diaza, lecz presja Kongresu zmusiła go do uznania tego rządu; był delegatem Międzynarodowej Konferencji Monetarniej w Paryżu w 1881 roku; senatorem z New Yorku w latach 1885–1891; zmarł 28 lutego 1901 roku w Nowym Jorku.

James Gillespie Blaine

Urodził się 31 stycznia 1830 roku w West Brownsville w Pensylwanii; ukończył *Washington College* w roku 1847; nauczał w szkole w Kentucky; w 1850 roku poślubił Harriet Stanwood; nauczał w szkole i studiował prawo w Filadelfii w latach 1852–1854; w 1854 roku przeprowadził się do Maine, gdzie pracował w wydawnictwie *Advertiser* (Portland), był wydawcą „*Kennebeck Journal*”; był jednym z założycieli Partii Republikańskiej; członkiem Izby Reprezentantów Maine w latach 1859–1862 oraz spikerem Izby w okresie 1861–1862; był przewodniczącym Stanowego Komitetu Partii Republikańskiej w latach 1859–1881; kongresmenem z Maine 1863–1876 i spikerem Izby w latach 1869–1875; senatorem z Maine w okresie 1876–1881; starał się bezskutecznie o nominację prezydencką z ramienia republikanów w roku 1876 i ponownie w 1880; 5 marca 1881 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Jamesa A. Garfielda, rozpoczął sprawowanie obowiązków 7 marca 1881 i pełnił je do 19 grudnia 1881 roku. Po postrzeleniu prezydenta Garfielda 2 lipca 1881 roku i jego śmierci 19 września Blaine pozostał na stanowisku aż nowy prezydent Chester A. Arthur znalazł następcę; koncentrował się na sprawach obu Ameryk; w roku 1884 był kandydatem republikanów na prezydenta, ale przegrał wybory na rzecz Grovera Clevelanda; 5 marca 1889 roku został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Benjamin Harrisona, rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków 7 marca 1889 roku i pełnił je do 4 czerwca 1892, rezygnując z powodu złego stanu zdrowia; jako Sekretarz Stanu zwołał i przewodniczył w pierwszej konferencji *Pan American* w roku 1889, uczestniczył w sporach o zajęcie wysp Samoa; zmarł 27 stycznia 1893 roku w Waszyngtonie.

Frederick Theodore Frelinghuysen

Urodził się 4 sierpnia 1817 roku w Millstone w New Jersey; ukończył *Rutgers College* w roku 1836; został przyjęty do palestry w 1839 i odbywał praktykę w Newark w New Jersey; w roku 1842 poślubił Matilde E. Griswold; był prokuratorem miasta Newark w roku 1849 i członkiem rady miejskiej w 1850; członkiem rady powierniczej *Rutgers College* w latach 1851–1885; prokuratorem generalnym New Jersey w okresie 1861–1866; mianowany w roku 1870 posłem w Wielkiej Brytanii, nie podjął tej funkcji; był senatorem z New Jersey w latach 1866–1869 oraz 1871–1877; członkiem Komisji Wyborczej (*Electoral Commission*) w 1877 roku, decydującej o wynikach wyborów prezydenckich z 1876; podjął na nowo praktykę w zawodzie prawnika; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Chestera A. Arthura 12 lutego 1881 roku; zaczął pełnić swoje obowiązki 19 grudnia 1881 i pełnił je do 6 marca 1885 roku; jako Sekretarz Stanu popierał sprawy dotyczące stosunków handlowych z Ameryką Łacińską, uczestnicząc w rozwiązywaniu tam sporów, wysłał delegatów na konferencję w Berlinie w sprawie Kongo, odbywającą się w okresie od 1884 do 1885 roku; i zainaugurował porozumienie z Koreą; zmarł 20 maja 1885 roku w Newark.

Thomas Francis Bayard

Urodził się 29 października 1828 roku w Wilmington w Delaware; uczęszczał do szkół prywatnych i akademii Flushing w Nowym Jorku; studiował prawo, został przyjęty do palestry w roku 1851 i rozpoczął praktykę w Wilmington; był prokuratorem okręgowym Stanów Zjednoczonych dla Delaware

w latach 1853–1854; przeprowadził się do Filadelfii w Pensylwanii i tam podjął praktykę prawniczą, w roku 1858 wrócił do Wilmington; w 1856 poślubił Louise Lee (zmarła w 1886); w latach 1869–1885 był senatorem z Delaware; członkiem Komisji Wyborczej w 1877 roku, decydującej o rozstrzygnięciu wyników wyborów z 1876; kandydatem na prezydenta z ramienia demokratów (nie został wybrany) w roku 1876, 1880 i znowu w 1884; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Clevelanda 6 marca 1885 roku, rozpoczął sprawowanie obowiązków 7 marca 1885 i pełnił je do 4 marca 1889 roku; jako Sekretarz Stanu utorował drogę do ugody w kwestii Samoa z Wielką Brytanią i Niemcami; działał na rzecz rozwiązania sporów z Kanadą, dotyczących rybołówstwa koło Nowej Funlandii i na morzu Beringa, działał na rzecz interesów USA i walczył o sprawy USA na Hawajach; w 1889 roku poślubił Mary W. Clymer; służył jako ambasador w Wielkiej Brytanii od 30 marca 1893 do 1897 roku; zmarł 28 września 1898 roku w Dedham w Massachusetts.

James G. Blaine

Biogram wyżej.

John Watson Foster

Urodził się 2 marca 1836 roku w hrabstwie Pike w Indianie; ukończył *Indiana University* w 1855 roku; uczęszczał do *Harvard Law School*; został przyjęty do palestry w roku 1857 i rozpoczął praktykę prawniczą w Evansville w Indianie; w 1859 roku poślubił Mary Parke McFerson; służył w *Union Army* od roku 1861, awansował do stopnia pułkownika; redagował „Daily Journal” (Evansville), a w latach 1865–1869 był naczelnikiem poczty w Evansville; prezes Republikańskiego Komitetu Stanowego w roku 1872; poseł w Meksyku od 17 marca 1873 do 1880 roku (popierał tam uznanie rządu Porfirio Diaza, czemu się sprzeciwiał sekretarz William Evarts) i poseł w Rosji od 26 stycznia 1880 do 1881 roku (działał na rzecz obrony praw mieszkających tam Żydów amerykańskich); był posłem w Hiszpanii od 27 lutego 1883 do 1885 roku; specjalnym pełnomocnikiem w sprawie negocjacji wzajemnych porozumień w latach 1890–1891; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Benjamina Harrisona 29 czerwca 1892 roku, rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków tego samego dnia i pełnił je do 23 lutego 1893 roku, do końca tej administracji; podejmował starania w sprawie Hawajów, Samoa, bazy morskiej na Dominikanie, lecz bez sukcesu; był ambasadorem specjalnej misji w Wielkiej Brytanii i Rosji w roku 1897; przedstawicielem Stanów Zjednoczonych przed Trybunałem Granicznym Alaski (*Alaska Boundary Tribunal*) w 1903 roku; reprezentował Chiny na II konferencji w Hadze w 1907 roku; był autorem wielu publikacji; zmarł 15 listopada 1917 roku w Waszyngtonie. W momencie jego śmierci jego zięć Robert Lansing był Sekretarzem Stanu; zaś jego wnuk John Foster Dulles był Sekretarzem Stanu w administracji prezydenta Dwighta Eisenhowera.

Walter Quintin Gresham

Urodził się 17 marca 1832 roku w Lanesville w hrabstwie Harrison w Indianie; uczęszczał do *Indiana University*; został przyjęty do palestry w roku 1854 w Indianie; w 1858 roku poślubił Mathildę McGrain; wybrany do stanowej legislatury w 1860; służył w *Union Army*, otrzymując stopień generała majora; otworzył kancelarię prawną w New Albany w Indianie w 1865 roku; z mianowania prezydenta Granta został sędzią federalnym dla okręgu Indiany w latach 1869–1883; Generalnym Poczmiistrzem za prezydentury Arthura w latach 1883–1884 i Sekretarzem Skarbu w roku 1884 do końca kadencji prezydenta; został sędzią okręgowym Stanów Zjednoczonych dla siódmego dystryktu sądowego w latach 1884–1893; mianowany kandydatem na prezydenta z ramienia Republikanów w roku 1888 (nie został wybrany); wstąpił do Partii Demokratycznej w 1892 roku; mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Clevelanda 6 marca 1893 roku, rozpoczął sprawowanie obowiązków 7 marca 1893 roku i pełnił je aż do swojej śmierci w Waszyngtonie 28 maja 1895 roku; jako Sekretarz Stanu chciał wycofać z procedury ratyfikacyjnej traktat z Hawajami z 1893 roku o aneksji Hawajów, mając dowody, że osiągnięto to przez działanie Amerykanów, plantatorów i dyplomatów, którzy w zasadzie przeprowadzili na wyspach zamach stanu. Senat sprzeciwił się temu; kontrolował zakres interwencji brytyjskich w Ameryce, np. w Brazylii, Nikaragui.

Richard Olney

Urodził się 15 września 1835 roku w Oxford w Massachusetts; ukończył *Brown University* w roku 1856 oraz *Harvard Law School* w 1858; został przyjęty do palestry w 1859 roku i rozpoczął praktykę w Bostonie w Massachusetts; w roku 1861 poślubił Agnes Park Thomas; był członkiem Izby Reprezentantów Massachusetts w 1874 roku; prokuratorem generalnym za prezydentury Clevelanda był w latach 1893–1895; został mianowany Sekretarzem Stanu 8 czerwca 1895 roku, zaczął sprawować swoje obowiązki 10 czerwca 1895 i pełnił je do 5 marca 1897 roku; był to czas rewolty antyhiszpańskiej na Kubie i presji części Amerykanów, aby wspomagać rebeliantów, jak i oficjalnej polityki, aby USA nie wtrącały się do tego konfliktu; jako Sekretarz Stanu skłonił rząd brytyjski do przyjęcia arbitrażu amerykańskiego dotyczącego sporu z Wenezuelą na temat granicy przebiegającej między Wenezuelą a Gujaną Brytyjską, domagał się również ochrony życia i własności Amerykanów oraz naprawy szkód, jakie nastąpiły w wyniku zamieszek na Kubie, w Chinach oraz Turcji; na nowo zajął się prawem; był regentem w *Smithsonian Institution* w latach 1900–1908; amerykańskim przedstawicielem w Stałej Komisji Międzynarodowej, dotyczącej traktatu Bryan–Jusserand (*Bryan–Jusserand Treaty*) z 1914 roku zawartego z Francją, w latach 1915–1917; zmarł 8 kwietnia 1917 roku.

John Sherman

Urodził się 10 maja 1823 roku w Lancaster w Ohio; uczęszczał do lokalnej akademii; został przyjęty do palestry w roku 1844 i odbywał praktykę w Mansfield w Ohio; w roku 1848 poślubił Margaret Sarah Cecylię Stewart; był delegatem Krajowych Konwencji Wigów w 1848 i 1852 roku; przeprowadził się do Cleveland w Ohio w roku 1853; był przewodniczącym pierwszej konwencji republikanów w Ohio w 1855 roku i uczestniczył w organizacji narodowej Partii Republikańskiej; był kongresmenem z Ohio w latach 1855–1861; senatorem z Ohio w okresie 1861–1877; Sekretarzem Skarbu w gabinecie prezydenta Rutheforda B. Hayesa w latach 1877–1881; ponownie senatorem z Ohio w latach 1881–1897; walczył nieskutecznie o partyjną nominację w wyborach prezydenckich z ramienia republikanów w 1880 roku, 1884 oraz ponownie w 1888; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Williama McKinleya 5 marca 1897 roku, zaczął sprawować swoje obowiązki 6 marca 1897 roku i pełnił je do 27 kwietnia 1898; różnił się w wielu elementach polityki z prezydentem, który wolał współdziałać z asystentem sekretarza Williamem R. Dayem; ten był zaangażowany w większość ważnych kwestii, jak choćby aneksja Hawajów czy rozmowy z Hiszpanią (tu Sekretarz Stanu był przeciwny wojnie z Hiszpanią i inkorporacji Kuby i właśnie z powodu wojny zrezygnował z funkcji); jako Sekretarz Stanu skoncentrował się na walce o akceptację amerykańskiej interpretacji klauzuli najwyższego uprzywilejowania w handlu międzynarodowym, położył podwaliny pod politykę wobec Chin, później nazwaną Open Door Policy; zmarł 22 października 1900 roku w Waszyngtonie.

William Rufus Day

Urodził się 17 kwietnia 1849 roku w Ravennie w Ohio; ukończył *University of Michigan* w roku 1870; został przyjęty do palestry w roku 1872 i rozpoczął praktykę w Canton w Ohio (gdzie zaprzyjaźnił się z przyszłym prezydentem Williamem McKinleyem); w roku 1873 poślubił Mary Elizabeth Schaeffer; był sędzią w Sądzie Spraw Pospolitych (*Judge of the Court of Common Pleas*) w latach 1886–1890; mianowany sędzią federalnym dla północnego obszaru Ohio (*Northern District of Ohio*) w roku 1889, ale z powodu problemów zdrowotnych nie przejął urzędu; służył jako asystent Sekretarza Stanu w okresie od 11 maja 1897 do 27 kwietnia 1898 roku; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta McKinleya 26 kwietnia 1898 roku, rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków 28 kwietnia 1898 i pełnił je do 16 września 1898 roku; jako Sekretarz Stanu zapewnił neutralność państw zachodniej Europy w wojnie hiszpańsko-amerykańskiej i podpisał protokół, który zakończył konflikt w roku 1898; był przewodniczącym komisji, która negocjowała oraz podpisała traktat pokojowy w roku 1898 z Hiszpanią; zajmowała go też kwestia aneksji Hawajów; był sędzią federalnego Sądu Apelacyjnego szóstego dystryktu w latach 1899–1903; z nominacji Teodora Roosevelta od roku 1903 został sędzią Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i pełnił tę funkcję do 1922; zmarł 9 lipca 1923 roku w swoim domku letnim w Mackinac Island w Michigan.

John Hay

Urodził się 8 października 1838 roku w Salem w Indianie; ukończył *Brown University* w 1858 roku; został przyjęty do palestry w Illinois w 1861 roku; był osobistym sekretarzem prezydenta Lincolna w latach 1861–1865; sekretarzem poselstwa w Paryżu w okresie 1865–1867, *charge d'affaires* w Wiedniu w latach 1867–1868, sekretarzem poselstwa w Madrycie 1869–1870; dziennikarzem nowojorskiej „Tribune” w latach 1870–1875; z sukcesem realizował się w pisaniu poezji oraz prozy fabularnej; w roku 1874 poślubił Clarę Louis Stone; był asystentem Sekretarza Stanu od 1 listopada 1879 do 3 maja 1881 roku; odbył kilka podróży po Europie w latach 1881–1896; był współautorem książki pt.: *Abraham Lincoln: A History* (10 tomów, 1890) z Johnem G. Nicolayem; w okresie 1896–1898 z nominacji prezydenta McKinleya był ambasadorem w Wielkiej Brytanii; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta McKinleya 20 września 1898 roku, zaczął sprawować swoje obowiązki 30 września 1898, kontynuował je za prezydentury T. Roosevelta (po ponownym mianowaniu 5 marca 1901) i pełnił aż do swojej śmierci 1 lipca 1905 roku; koncentrował się na wdrożeniu traktatu z Paryża, aneksji Filipin; jako Sekretarz Stanu wspierał politykę „otwartych drzwi” w Chinach, zapobiegł rozpadowi Imperium Chińskiego w roku 1900, utrzymał porozumienie w sprawie konfliktów granicznych Alaski i Kanady, zagwarantował prawo Stanów Zjednoczonych do budowy oraz obrony Kanału Panamskiego na warunkach traktatu z roku 1903; zmarł 1 lipca 1905 roku w swoim letnim domu w Newbury w New Hampshire.

Elihu Root

Urodził się 15 lutego 1845 roku w Clinton w stanie New York; ukończył *Hamilton College* w roku 1864 oraz nowojorską *University Law School* w 1867; został przyjęty do palestry w roku 1867 (w przyszłości zostanie prezydentem US Bar); w roku 1878 poślubił Clarę Frances Wales; był prokuratorem federalnym dla dystryktu południowego New Yorku w latach 1883–1885; aktywny republikanin; był Sekretarzem Wojny w gabinecie prezydenta McKinleya oraz Roosevelta w okresie 1899–1904; członkiem Trybunału Granicznego Alaski (*Alaskan Boundary Tribunal*) w 1903 roku; został Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Roosevelta 7 lipca 1905 roku, zaczął sprawować swoje obowiązki 19 lipca 1905 i pełnił je do 27 stycznia 1909 roku; przyczynił się do profesjonalizacji służby dyplomatycznej i konsularnej, wprowadzając system egzaminów, przebudował strukturę departamentu, m.in. opartą na kryterium geograficznym; zaangażował się w poprawę stosunków z państwami Ameryki Łacińskiej, popsutych przez poprawkę Platta i spór wokół budowy Kanału Panamskiego, odwiedzając wiele z nich; jako Sekretarz Stanu stworzył *American-Canadian International Joint Commission* i wynegocjował traktaty arbitrażowe z dwudziestoma czterema krajami; był senatorem z New Yorku w latach 1909–1915; reprezentował Stany Zjednoczone w *North Atlantic Coast Fisheries Arbitration* w 1910 roku; tego samego roku został członkiem Stałego Sądu Arbitrażowego (*Permanent Court of Arbitration*); był prezesem *Carnegie Endowment for International Peace* w latach 1910–1925; szefem specjalnej misji do Rosji w roku 1917; delegatem na konferencji w Waszyngtonie w sprawie ograniczenia zbrojeń w latach 1921–1922; zmarł 7 lutego 1937 roku w Nowym Jorku.

Robert Bacon

Urodził się 5 lipca 1860 roku w Jamaica Plain w Massachusetts; ukończył *Harvard University* w roku 1880, gdzie zaprzyjaźnił się z T. Rooseveltem; po podróży dookoła świata rozpoczął karierę z *Lee, Higginson & Company* w 1881 roku; w roku 1883 poślubił Martę Waldron Cowdin; pracował w firmie *E. Rollins Morse & Brother* w Bostonie w latach 1883–1894, a potem w nowojorskiej firmie *J.P. Morgan & Company* w okresie 1894–1903; był asystentem Sekretarza Stanu w okresie od 11 września 1905 do 27 stycznia 1909 roku oraz pełnił obowiązki sekretarza, podczas gdy Elihu Root przebywał w Ameryce Południowej w roku 1906; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Roosevelta 27 stycznia 1909 roku, zaczął sprawować swoje obowiązki tego samego dnia i pełnił je do 5 marca 1909 roku; zaangażował się na rzecz walki o ochronę surowców naturalnych; uzyskał przyzwolenie Senatu w sprawie traktatów dotyczących Kanału Panamskiego w roku 1909 w Kolumbii i Panamie; był ambasadorem we Francji od 21 grudnia 1909 do 1912 roku; odbył podróż do Ameryki Południowej na prośbę *Carnegie Endowment for International Peace* w roku 1913; pojechał do Francji

w sierpniu 1914 roku i pomagał w pracy *American Ambulance*; został majorem i przydzielono go do oddziału generała Pershinga w roku 1917; awansował na podpułkownika w 1918 roku i służył jako szef amerykańskiej akcji militarnej w kwaterze głównej Wielkiej Brytanii; zmarł 29 maja 1919 roku w Nowym Jorku.

Philander Chase Knox

Urodził się 6 maja 1853 roku w Brownsville w Pensylwanii; ukończył *Mount Union College* w roku 1872; został przyjęty do palestry w 1875 r. i pracował w Pittsburgu w Pensylwanii; był zastępcą Prokuratora Stanów Zjednoczonych dla zachodniego dystryktu Pensylwanii w latach 1876–1877; w roku 1880 poślubił Lillie Smith; był prezesem *Pennsylvania Bar Association* w 1897 roku; reprezentując *Carnegie Steel Company*, odegrał znaczącą rolę w utworzeniu *United States Steel Corporation* w 1901 roku; był prokuratorem generalnym w gabinecie prezydentów McKinleya i Roosevelta w okresie 1901–1904; senatorem z Pensylwanii w latach 1904–1909; nieskutecznie walczył o nominacje republikanów w wyborach prezydenckich z 1908 roku; został mianowany Sekretarzem Stanu za prezydenta Roberta Tafta 5 marca 1909 roku, zaczął sprawować swoje obowiązki 6 marca 1909 i pełnił je do 5 marca 1913 roku; jako Sekretarz Stanu zreorganizował departament, wprowadzając nowe struktury, rozszerzając system awansu w służbie dyplomatycznej oparty na zasługach, realizował politykę zachęcania Amerykanów do inwestowania za granicą i ochrony tych inwestycji, prowadził politykę *dollar diplomacy*, a także w 1911 roku doprowadził do końca ugodę w sprawie kontrowersyjnych działań w rejonie morza Beringa oraz dotyczących rybołówstwa północnoatlantyckiego i połowów fok; ponownie zajął się prawem w Pittsburgu i znów został senatorem z Pensylwanii w latach 1917–1921, zwalczał traktat wersalski i Ligę Narodów; zmarł 12 października 1921 roku w Waszyngtonie.

William Jennings Bryan

Urodził się 19 marca 1860 roku w Salem w Illinois; ukończył *Illinois College* w roku 1881 oraz *Union College of Law* w roku 1883; został przyjęty do palestry w roku 1883 i praktykował w Jacksonville w Illinois; w 1884 roku poślubił Mary Elizabeth Baird; w 1887 przeprowadził się do Lincoln w Nebrasce i kontynuował praktykę prawną; był delegatem stanowej konwencji demokratów w 1888 roku; kongresmenem z Nebraski w latach 1891–1895, przewodząc tam populistom walczącym o srebro jako bazę dla dolara, powszechny podatek progresywny i bezpośredni wybór senatorów; redagował „World-Herald” (Omaha) w latach 1894–1896; kandydat na prezydenta z ramienia demokratów w 1896, w 1900 i 1908 roku; założył tygodnik „The Commoner” w roku 1901; odbył podróż dookoła świata w latach 1905–1906; był zaangażowany w redagowanie oraz dostarczanie „Chautauqua lectures”; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Woodrowa Wilsona 5 marca 1913 roku, rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia i pełnił je do 9 czerwca 1915 roku; jako Sekretarz Stanu w czasie wojny różnił się z prezydentem co do sposobu realizowania polityki w sprawach wojny, transportu morskiego i państw walczących – tu Wilson kierował swoje ostrzeżenia tylko wobec Niemiec; powrócił do pisania oraz wykładania, zamieszkał w Miami na Florydzie w roku 1921; był przeciwnikiem Clarenca Darrowsa w sprawie *Scopes vs State (the Scopes trial)* w Dayton w Tennessee w 1925 roku; zmarł 26 czerwca 1925 roku w Dayton.

Robert Lansing

Urodził się 17 października 1864 roku w Watertown w Nowym Jorku; ukończył *Amherst College* w roku 1886; został przyjęty do palestry w 1889 roku, praktykował w Watertown; w roku 1890 poślubił Eleanor Foster, córkę Sekretarza Stanu Johna W. Fostera; Lansing był wujkiem Johna Fostera Dullesa i Allana W. Dullesa. Był zastępcą obrońcy Stanów Zjednoczonych w arbitrażu morza Beringa (*Bering Sea Arbitration*) w latach 1892–1893; obrońca US w *Bering Sea Claims Commission* (1896–1897) przed Trybunałem Granicznym Alaski (*Alaskan Boundary Tribunal*) w 1903 roku, w *North Atlantic Coast Fisheries Arbitration* w latach 1908–1910 oraz w *American and British Claims Arbitration* w 1912 roku; był przedstawicielem Stanów Zjednoczonych w ostatnio wymienionym arbitrażu w latach 1913–1914 i głównym z założycieli Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (*American Society of International Law*) w 1906 roku oraz wydawcą „American Journal of Internatio-

nal Law” w 1907; od 1 kwietnia 1914 do 23 czerwca 1915 roku był radcą w Departamencie Stanu, od 9 do 23 czerwca 1915 roku był p.o. sekretarza; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Wilsona 23 czerwca 1915 roku, rozpoczął sprawowanie swoich obowiązków 24 czerwca 1915 r. i pełnił je do 13 lutego 1920 roku; jako Sekretarz Stanu protestował przeciwko blokadzie brytyjskiej oraz praktykom przemytniczym, wspierał działania prezydenta w zakresie udziału w wojnie, a także podpisał traktat w 1916 roku w sprawie nabycia *Danish West Indies* oraz *Lansing–Ishii agreement* z 1917 roku z Japonią, zawierające klauzule o wsparciu dla *Open Door Policy*; uczestniczył w konferencji pokojowej w Paryżu, po wyjściu ze służby państwowej praktykował prawo międzynarodowe w Waszyngtonie; zmarł 30 października 1928 roku w Waszyngtonie.

Bainbridge Colby

Urodził się 22 grudnia 1869 roku w St. Louis w Missouri; ukończył *Williams College* w 1890 roku oraz *New York Law School* w 1892; został przyjęty do palestry i praktykował w Nowym Jorku; w roku 1895 poślubił Natalie Sedgwick (z którą rozwiódł się w 1929); był członkiem Zgromadzenia Narodowego w latach 1901–1902; pomagał w założeniu Partii Progresywnej (*Progressive Party*) i był delegatem jej konwencji w 1912 i w 1916 roku; był specjalnym zastępcą Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych w postępowaniu antymonopolowym w roku 1917; w tym samym roku członkiem amerykańskiej misji do *Inter-Allied Conference* w Paryżu; członkiem *United States Shipping Board* w latach 1917–1919, wiceprezydentem *Emergency Fleet Corporation* w roku 1918; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Wilsona 22 marca 1920 roku, zaczął sprawować swoje obowiązki 23 marca 1920 i pełnił je do 4 marca 1921 roku; jako Sekretarz Stanu walczył o traktat wersalski, zdecydowanie wypowiadał się w sprawie polityki amerykańskiej definiującej przyczyny nieuznawania nowych władz Rosji oraz w sprawie dotyczącej mandatów w pierwszych koloniach niemieckich; unormował stosunki z Meksykiem i podróżując po regionie, promował współpracę zachodniej półkuli wspartą na idei rozwijania tam demokracji; po zakończeniu służby państwowej kontynuował praktykę prawniczą; w roku 1929 poślubił Anne (von Ahlsrand) Ely; zmarł 11 kwietnia 1950 roku w Bemus Point w New Yorku.

Charles Evans Hughes

Urodził się 11 kwietnia 1862 roku w Glens Falls; ukończył *Brown University* w roku 1881 oraz *Columbia Law School* w 1884; został przyjęty do palestry w 1884 roku i praktykował prawo w Nowym Jorku; w roku 1888 poślubił Antoinette Carter; był profesorem prawa w *Cornell University* w latach 1891–1893; reprezentował wspólne komitety legislatury Nowego Jorku w okresie 1905–1906; był specjalnym zastępcą Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych w dochodzeniu węglowym (*coal investigation*) w 1906 roku; gubernatorem Nowego Jorku w latach 1907–1910; prezydent Taft powołał go w skład Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i zasiadał tam w okresie 1910–1916; był kandydatem na prezydenta z ramienia republikanów w 1916 roku; został Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Warrena Hardinga 4 marca 1921, zaczął sprawować swoje obowiązki 5 marca 1921, kontynuował je za prezydentury Calvina Coolidge’a i pełnił je do 4 marca 1925 roku; był to czas odwrócenia się USA od angażowania się w politykę światową i powrotu do *normalcy*, on jednak utrzymał pewną aktywność USA, rozwijając stosunki w państwami Ameryki Łacińskiej, prowadził obrady waszyngtońskiej konferencji w latach 1921–1922, wypracowującej zasady ograniczenia zbrojeń morskich i politykę wobec Dalekiego Wschodu, zakończył też stan wojny z Niemcami; wywarł wielki wpływ na rozwój Departamentu Stanu, tworząc jednolitą *Foreign Service of the United States* na podstawie *1924 Foreign Service Act* (tzw. *Rogers Act*); po zakończeniu pełnienia funkcji był członkiem Stałego Sądu Arbitrażowego (*Permanent Court of Arbitration*) w latach 1926–1930; przewodniczącym amerykańskiej delegacji na szóstą konferencję *Pan American* w roku 1928 i delegatem tej konferencji w sprawie arbitrażu w okresie 1928–1929; był sędzią Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (*Permanent Court of International Justice*) w latach 1928–1930; ponownie z woli prezydenta Herberta Hoovera został sędzią Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i zasiadał w nim w latach 1930–1941; zmarł 27 sierpnia 1948 roku w Osterville w Massachusetts.

Frank Billings Kellogg

Urodził się 22 grudnia 1856 roku w Potsdam w New Yorku; przeprowadził się do Minnesoty wraz z rodzicami w 1865 roku; uczęszczał do szkół publicznych; został przyjęty do palestry w roku 1877 i zaczął praktykę w Rochester w Minnesocie; był prokuratorem okręgowym Rochester w latach 1878–1881 oraz hrabstwa Olmsted 1882–1887; w roku 1886 poślubił Clare Margaret Cook; przeprowadził się do St. Paul w Minnesocie w roku 1887 i kontynuował praktykę prawniczą, podejmując sprawy anty-trustowe za prezydentury T. Roosevelta; był delegatem rządowym do *Universal Congress of Lawyers and Jurists* w St. Louis w Missouri w roku 1904; członkiem Krajowego Komitetu Republikańskiego w latach 1904–1912 oraz delegatem do Republikańskich Konwencji Narodowych (*Republican National Conventions*) w 1904, 1908 oraz 1912 roku; prezydent *American Bar Association* w okresie 1912–1913; senator z Minnesoty w latach 1917–1923; delegat na piątą konferencję *Pan American* w roku 1923; służył jako ambasador w Wielkiej Brytanii od 11 grudnia 1923 do 1925 roku, angażował się tam w rozwiązanie problemu reparacji niemieckich i negocjował plan Dawesa; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Calvina Coolidge’a 16 lutego 1925 roku, zaczął pełnić swoje obowiązki 5 marca 1925 roku i sprawował je do 28 marca 1929; jako Sekretarz Stanu z sukcesem angażował się w rozwiązywanie sporu pomiędzy Chile i Peru oraz wynegocjował traktat z Meksykiem. Wynegocjował ponad 80 traktatów z państwami Europy i Ameryki; był współautorem paktu Brianda–Kelloga w roku 1928; otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla w roku 1929, powrócił do praktyki prawnej w St. Paul; był sędzią Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (*Permanent Court of International Law*) w latach 1930–1935; zmarł 21 grudnia 1937 roku w St. Paul.

Henry Lewis Stimson

Urodził się 21 września 1867 roku w Nowym Jorku; ukończył *Yale University* w roku 1888 oraz studiował w *Harvard Law School* w latach 1889–1890; został przyjęty do palestry w roku 1891 i praktykował w Nowym Jorku; w roku 1893 poślubił Mabel Wellington White; był prokuratorem Stanów Zjednoczonych dla południowego dystryktu Nowego Jorku w latach 1906–1909; Sekretarzem Wojny w gabinecie Tafta w okresie 1911–1913; delegatem do stanowej konwencji konstytucyjnej Nowego Jorku w 1915 roku; służył w Armii Stanów Zjednoczonych we Francji w latach 1917–1918, uzyskując stopień pułkownika; po wojnie był wykorzystywany jako wysłannik do mediacji w konfliktach w Ameryce Łacińskiej; był Gubernatorem Generalnym na Filipinach w latach 1927–1929; został mianowany Sekretarzem Stanu w gabinecie prezydenta Herberta Hoovera 5 marca 1929 roku, rozpoczął sprawowanie obowiązków 28 marca 1929 i pełnił je do 4 marca 1933 roku; jako Sekretarz Stanu był przewodniczącym amerykańskiej delegacji na *London Naval Conference* w 1930 roku przewodniczył amerykańskiej delegacji na genewskiej konferencji rozbrojeniowej w roku 1932 i zredagował doktrynę Stimsona (*Stimson Doctrine*), podejmując kwestie agresji japońskiej w Chinach; podejmował działania na rzecz niewprowadzania restrykcyjnych taryf celnych; po zakończeniu funkcji powrócił do praktykowania prawa w Nowym Jorku; był Sekretarzem Wojny w gabinetach prezydenta Franklina D. Roosevelta oraz Henry’ego Trumana w latach 1940–1945; zmarł 20 października 1950 roku w „Highhold”, swojej posiadłości w West Hills w Huntington Township na Long Island.

Cordell Hull

Urodził się 2 października 1871 roku w hrabstwie Overtown (obecne Pickett) w Tennessee; uczęszczał do *National Normal University* w Lebanon w Ohio w latach 1889–1890; ukończył *Cumberland University Law School* w roku 1891; tego samego roku został przyjęty do palestry i praktykował w Celinie w Tennessee; w latach 1893–1897 był członkiem stanowej Izby Reprezentantów; służył jako kapitan w 4 Ochotniczym Pułku Piechoty Tennessee na Kubie w 1898 roku; powrócił do praktykowania prawa; był sędzią 5 Okręgu Sądowego w Tennessee w latach 1903–1907; kongresmenem z Tennessee w okresie 1907–1921 oraz 1923–1931; w roku 1917 poślubił Rose Frances (Witz) Whitney; był przewodniczącym Krajowego Komitetu Demokratów w latach 1921–1924; senatorem z Tennessee w okresie 1931–1933; został Sekretarzem Stanu w gabinecie F.D. Roosevelta 4 marca 1933 roku, zaczął sprawować swoje obowiązki tego samego dnia i pełnił je do 30 listopada 1944 roku, czyli najdłużej z wszystkich sekretarzy; jako Sekretarz Stanu nadzorował plan zawierania dwustronnych układów handlowych,

promując ideę wolnego handlu, działał na rzecz zapobieżenia wojnie z Japonią. Wspierał politykę „dobrego sąsiedztwa” i porzucenia interwencji wobec krajów Ameryki Łacińskiej. Był przewodniczącym delegacji amerykańskich na wielu konferencjach międzynarodowych, był również delegatem na konferencję w Moskwie w roku 1943; został wyznaczony delegatem na Konferencję Narodów Zjednoczonych (*United Nations Conference*) w San Francisco w roku 1945; otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla tego samego roku; zakończył pełnienie służby; zmarł 23 lipca 1955 roku w *Naval Hospital* w Bethesda w Maryland.

C. Wykaz osób pełniących czasowo funkcję Sekretarza Stanu (*Secretary of State ad interim* lub *Acting Secretary of State*) w latach 1789–1939

Timothy Pickering

Mianowany 20 sierpnia 1795

Funkcję sprawował do 9 grudnia 1795

Charles Lee

Mianowany 13 maja 1800

Funkcję sprawował do 5 czerwca 1800

John Marshall

Mianowany 4 lutego 1801

Funkcję sprawował do 4 marca 1801

Levi Lincoln

Mianowany 5 marca 1801

Funkcję sprawował do 1 maja 1801

James Monroe

Mianowany 1 października 1814

Funkcję sprawował do 28 lutego 1815

John Graham

Mianowany 4 marca 1817

Funkcję sprawował do 9 marca 1817

Richard Rush

Mianowany 10 marca 1817

Funkcję sprawował do 22 września 1817

Daniel Brent

Mianowany 4 marca 1825

Funkcję sprawował do 7 marca 1825

James A. Hamilton

Mianowany 4 marca 1829

Funkcję sprawował do 27 marca 1829

Jacob L. Martin

Mianowany 4 marca 1841

Funkcję sprawował do 5 marca 1841

Hugh S. Legare

Mianowany 9 maja 1843

Funkcję sprawował do 20 czerwca 1843

William S. Derrick

Mianowany 21 czerwca 1843

Funkcję sprawował do 23 czerwca 1843

Abel P. Upshur

Mianowany 24 czerwca 1843

Funkcję sprawował do 23 lipca 1843

John Nelson

Mianowany 29 lutego 1844

Funkcję sprawował do 31 marca 1844

Charles M. Conrad

Mianowany 25 października 1852

Funkcję sprawował do 5 listopada 1852

William Hunter

Mianowany 4 marca 1853

Funkcję sprawował do 7 marca 1853

William Hunter

Mianowany 15 grudnia 1860

Funkcję sprawował do 16 grudnia 1860

William F. Wharton

Mianowany 4 czerwca 1892

Funkcję sprawował do 29 czerwca 1892

William F. Wharton

Mianowany 24 lutego 1893

Funkcję sprawował do 6 marca 1893

Edwin F. Uhl

Mianowany 28 maja 1895

Funkcję sprawował do 9 czerwca 1895

Alvey A. Adee

Mianowany 17 września 1898

Funkcję sprawował do 29 września 1898

Francis B. Loomis

Mianowany 1 lipca 1905

Funkcję sprawował do 18 lipca 1905

Robert Lansing

Mianowany 9 czerwca 1915

Funkcję sprawował do 23 czerwca 1915

Frank Lyon Polk

Mianowany 14 lutego 1920

Funkcję sprawował do 14 marca 1920

Aneks nr 2

WYKAZ OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE KIEROWNICZE W DEPARTAMENCIE STANU

- A. Undersecretaries of State, 1919–1939**
- B. Counselors, 1912–1939**
- C. Legal Advisers, 1931–1939**
- D. Chief Clerks, 1789–1939**
- E. Assistant Secretaries of State, 1853–1924**
- F. Second Assistant Secretaries of State, 1866–1924**
- G. Third Assistant Secretaries of State, 1875–1924**
- H. Assistant Secretaries of State, 1924–1939**
- I. Chiefs of Protocol, 1928–1939**

A. Undersecretaries of State 1919–1939

Stanowisko to zostało stworzone w ustawie z 1 marca 1919 r. (40 Stat. 1224). Zastąpiło ono miejsce Counselor, który od 1913 roku był drugim rangą urzędnikiem w Departamencie Stanu. Stał się więc faktycznie pierwszym zastępcą Sekretarza Stanu i jego głównym doradcą służącym pod nieobecność sekretarza jako p.o. sekretarza.

Frank Lyon Polk, mianowany 26 czerwca 1919 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 1 lipca 1919 roku; przestał pełnić obowiązki 15 czerwca 1920 roku.

Norman H. Davis, mianowany 11 czerwca 1920 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 15 czerwca 1920 roku; przestał pełnić obowiązki 7 marca 1921 roku.

Henry P. Fletcher, mianowany 7 marca 1921 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 8 marca 1921 roku; przestał pełnić obowiązki 6 marca 1922 roku.

William Philips, mianowany 31 marca 1922 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 26 kwietnia 1922 roku; przestał pełnić obowiązki 11 kwietnia 1924 roku.

Joseph C. Grew, mianowany 7 marca 1924 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 16 kwietnia 1924 roku; przestał pełnić obowiązki 30 czerwca 1927 roku.

Robert E. Olds, mianowany 19 maja 1927 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 1 lipca 1927 roku; przestał pełnić obowiązki 30 czerwca 1928 roku.

J. Reuben Clark Jr., mianowany 17 sierpnia 1928 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 31 sierpnia 1928 roku; przestał pełnić obowiązki 19 czerwca 1929 roku.

Joseph P. Cotton, mianowany 7 czerwca 1929 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 20 czerwca 1929 roku; zmarł 10 marca 1931 roku.

William R. Castle Jr., mianowany 1 kwietnia 1931 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 2 kwietnia 1931 roku; przestał pełnić obowiązki 5 marca 1933 roku.

William Philips, mianowany 6 marca 1933 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 6 marca 1933 roku; przestał pełnić obowiązki 23 sierpnia 1936 roku.

Sumner Wells, mianowany 20 maja 1937 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 21 maja 1937 roku.

B. Counselors 1912–1939

Chandler P. Anderson, 16 grudnia 1910 został mianowany, w tym dniu rozpoczął też sprawowanie swoich obowiązków; przestał pełnić obowiązki 22 kwietnia 1913 roku.

John Bassett Moore, mianowany 21 kwietnia 1913 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 23 kwietnia 1913 roku; przestał pełnić obowiązki 4 marca 1914 roku.

Robert Lansing, mianowany 27 marca 1914 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 1 kwietnia 1914 roku; przestał pełnić obowiązki 23 czerwca 1915 roku.

Frank Lyon Polk, mianowany 30 sierpnia 1915 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 16 września 1915 roku; przestał pełnić obowiązki 30 czerwca 1919 roku.

R. Walton Moore, mianowany 20 maja 1937 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 21 maja 1937 roku; przestał pełnić obowiązki 8 lutego 1941 roku.

C. Legal Advisers 1931–1939

Green H. Hackworth, mianowany na stanowisko 1 lipca 1931, wtedy też rozpoczął urzędowanie; zakończył pełnienie funkcji 1 marca 1946 roku.

D. Chief Clerks, 1789–1939

Stanowisko stworzone na mocy ustawy z 27 lipca 1789 r. dla prowadzenia spraw dokumentacyjnych i ew. zastępowania sekretarza, gdy był vacat na tym stanowisku. Po zmianach w roku 1853 utworzono stanowisko assistant secretary of state, co zdegradowało chief clerk do niższej pozycji. Był odpowiedzialny za korespondencję, personel i codzienne działania Departamentu Stanu. Od tej chwili tryb jego powoływania stał się prostszy i nie zależał od woli Kongresu tylko samego Sekretarza Stanu. Urząd chief clerk został zlikwidowany 26 stycznia 1939 roku.

Henry Remsen Jr., mianowany 27 lipca 1789; przestał pełnić obowiązki 31 grudnia 1789 roku.

Roger Alden, mianowany 1 stycznia 1790 roku; przestał pełnić obowiązki 25 lipca 1790 roku.

Henry Remsen Jr., mianowany 1 września 1790 roku; przestał pełnić obowiązki 31 marca 1792 roku.

George Taylor Jr., mianowany 1 kwietnia 1792 roku; przestał pełnić obowiązki 7 lutego 1798 roku.

Jacob Wagner, mianowany 8 lutego 1798 roku; przestał pełnić obowiązki 31 marca 1807 roku.

John Graham, mianowany 1 lipca 1807 roku; przestał pełnić obowiązki 18 lipca 1817 roku.

Daniel Brent, mianowany 22 września 1817 roku; przestał pełnić obowiązki 22 sierpnia 1833 roku.

Asbury Dickins, mianowany 23 sierpnia 1833 roku; przestał pełnić obowiązki 12 grudnia 1836 roku.

Aaron Ogden Dayton, mianowany 13 grudnia 1836 roku; przestał pełnić obowiązki 25 czerwca 1838 roku.

Aaron Vail, mianowany 26 czerwca 1838 roku; przestał pełnić obowiązki 15 lipca 1840 roku.

Jacob L. Martin, mianowany 16 lipca 1840 roku; przestał pełnić obowiązki 5 marca 1841 roku.

Daniel Fletcher Webster, mianowany 6 marca 1841 roku; przestał pełnić obowiązki 23 kwietnia 1843 roku.

William S. Derrick, mianowany 24 kwietnia 1843 roku; przestał pełnić obowiązki 9 kwietnia 1844 roku.

Richard K. Cralle, mianowany 10 kwietnia 1844 roku; przestał pełnić obowiązki 10 marca 1845 roku.

William S. Derrick, mianowany 11 marca 1845 roku; przestał pełnić obowiązki 27 sierpnia 1845 roku.

Nicholas P. Trist, mianowany 28 sierpnia 1845 roku; przestał pełnić obowiązki 14 kwietnia 1847 roku.

William S. Derrick, mianowany 15 kwietnia 1847 roku; przestał pełnić obowiązki 25 stycznia 1848 roku.

John Appleton, mianowany 26 stycznia 1848 roku; przestał pełnić obowiązki 5 kwietnia 1848 roku.

William S. Derrick, mianowany 25 kwietnia 1848 roku; przestał pełnić obowiązki 15 maja 1852 roku.
William Hunter Jr., mianowany 17 maja 1852 roku; przestał pełnić obowiązki 7 maja 1855 roku.
Robert S. Chew, mianowany 8 maja 1855 roku; przestał pełnić obowiązki 31 października 1855 roku.
William Hunter Jr., mianowany 1 listopada 1855 roku; przestał pełnić obowiązki 26 lipca 1866 roku.
Robert S. Chew, mianowany 27 lipca 1866 roku; przestał pełnić obowiązki 2 sierpnia 1873 roku.
Sevellon A. Brown, mianowany 7 sierpnia 1873 roku; przestał pełnić obowiązki 31 stycznia 1888 roku.
James Fenner Lee, mianowany 1 lutego 1888 roku; przestał pełnić obowiązki 10 lutego 1890 roku.
Sevellon A. Brown, mianowany 11 lutego 1890 roku; przestał pełnić obowiązki w lutym 1893 roku.
Robert S. Chilton Jr., mianowany 15 lutego 1893 roku; przestał pełnić obowiązki 13 kwietnia 1893 roku.
William W. Rockhill, mianowany 14 kwietnia 1893 roku; przestał pełnić obowiązki 14 kwietnia 1894 roku.
Edward I. Renick, mianowany 17 kwietnia 1894 roku; przestał pełnić obowiązki 19 maja 1897 roku.
William H. Michael, mianowany 20 maja 1897 roku; przestał pełnić obowiązki 15 listopada 1905 roku.
Charles Denby, mianowany 16 listopada 1905 roku; przestał pełnić obowiązki 15 kwietnia 1907 roku.
Wilbur J. Carr, mianowany 8 maja 1907 roku; przestał pełnić obowiązki 29 listopada 1909 roku.
William McNeir, mianowany 30 listopada 1909 roku; przestał pełnić obowiązki 30 kwietnia 1913 roku.
Ben G. Davis, mianowany 23 kwietnia 1913 roku; przestał pełnić obowiązki 31 maja 1924 roku.
Edwin C. Wilson, mianowany 1 czerwca 1924 roku; przestał pełnić obowiązki 9 lipca 1924 roku.
E.J. Ayers, mianowany 10 lipca 1924 roku; pełnił funkcję do śmierci w dniu 30 kwietnia 1931 roku.
Harry A. McBride, mianowany 1 maja 1931 roku; przestał pełnić obowiązki 7 września 1931 roku.
Percy F. Allen, mianowany 8 września 1931 roku; przestał pełnić obowiązki 31 grudnia 1931 roku.
Clinton E. MacEachran, mianowany 1 stycznia 1932 roku; przestał pełnić obowiązki w 1937 roku.
Edward Yardley, mianowany w 1937 roku; przestał sprawować funkcję w 1939 roku.

E. *Assistant Secretaries of State*, 1853–1924

3 marca 1853 roku Kongres upoważnił prezydenta do mianowania assistant secretary of state, którego zadania miał określać Sekretarz Stanu. W rezultacie zastąpił on chief clerk, obniżając rangę tego stanowiska. Od 1913 roku counselor zastąpił asystenta, zajmując drugie miejsce w strukturze Departamentu Stanu.

Ambrose Dudley Mann, mianowany 23 marca 1853 roku; zakończył sprawowanie obowiązków 8 maja 1855 roku.
William Hunter Jr., mianowany 8 maja 1855 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 9 maja 1855 roku; zakończył pełnienie obowiązków 31 października 1855 roku.
John Addison Thomas, mianowany 1 listopada 1855 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 3 kwietnia 1857 roku.
John Appleton, mianowany 4 kwietnia 1857 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 10 czerwca 1860 roku.
William H. Trescot, mianowany 8 czerwca 1860 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 11 czerwca 1860 roku; przestał pełnić obowiązki 20 grudnia 1860 roku.
William Hunter, sprawował obowiązki w okresie 1 do 5 marca 1861 roku.
Frederick W. Seward, mianowany 6 marca 1861 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 4 marca 1869 roku.
J.C. Bancroft Davis, mianowany 25 marca 1869 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 1 kwietnia 1869 roku; przestał pełnić obowiązki 13 listopada 1871 roku.
Charles Hale, mianowany 19 lutego 1872 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 24 stycznia 1873 roku.

- J.C. Bancroft Davis**, mianowany 24 stycznia 1873 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 25 stycznia 1873 roku; przestał pełnić obowiązki 30 czerwca 1874 roku.
- John L. Cadwalander**, mianowany 17 czerwca 1874 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 1 lipca 1874 roku; przestał pełnić obowiązki 20 marca 1877 roku.
- Frederick W. Seward**, mianowany 16 marca 1877 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 21 marca 1877 roku; przestał pełnić obowiązki 31 października 1879 roku.
- John Hay**, mianowany 1 listopada 1879 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 3 maja 1881 roku.
- Robert R. Hitt**, mianowany 4 maja 1881 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 19 grudnia 1881 roku.
- J.C. Bancroft Davis**, mianowany 19 grudnia 1881 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 20 grudnia 1881 roku; przestał pełnić obowiązki 7 lipca 1882 roku.
- John Davis**, mianowany 7 lipca 1882 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 8 lipca 1882 roku; przestał pełnić obowiązki 23 lutego 1885 roku.
- James D. Porter**, mianowany 20 marca 1885 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 21 marca 1885 roku; przestał pełnić obowiązki 10 września 1887 roku.
- George L. Rives**, mianowany 19 listopada 1887 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 21 listopada 1887 roku; przestał pełnić obowiązki 5 marca 1889 roku.
- William F. Wharton**, mianowany 2 kwietnia 1889 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 11 kwietnia 1889 roku; przestał pełnić obowiązki 20 marca 1893 roku.
- Josiah Quincy**, mianowany 20 marca 1893 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 21 marca 1893 roku; przestał pełnić obowiązki 22 września 1893 roku.
- Edwin F. Uhl**, mianowany 1 listopada 1893 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 11 listopada 1893 roku; przestał pełnić obowiązki 11 lutego 1896 roku.
- William Woodville Rockhill**, mianowany 11 lutego 1896 roku, objął obowiązki 14 lutego 1896 roku, zakończył pełnienie funkcji w maju 1897 roku.
- William R. Day**, mianowany 3 maja 1897 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 11 maja 1897 roku; przestał pełnić obowiązki 27 kwietnia 1898 roku.
- John Bassett Moore**, mianowany 27 kwietnia 1898 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 28 kwietnia 1898 roku; przestał pełnić obowiązki 16 września 1898 roku.
- David J. Hill**, mianowany 25 października 1898 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 28 stycznia 1903 roku.
- Francis B. Loomis**, mianowany 7 stycznia 1903 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 9 lutego 1903 roku; przestał pełnić obowiązki 10 października 1905 roku.
- Robert Bacon**, mianowany 5 września 1905 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 11 października 1905 roku; przestał pełnić obowiązki 27 stycznia 1909 roku.
- John Allan O’Laughlin**, mianowany 27 stycznia 1909 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 28 stycznia 1909 roku; przestał pełnić obowiązki 5 marca 1909 roku.
- Huntington Wilson**, mianowany 5 marca 1909 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 6 marca 1909 roku; przestał pełnić obowiązki 19 marca 1913 roku.
- John B. Osborne**, mianowany 21 kwietnia 1913 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 14 grudnia 1916 roku.
- Fred Morris Dearing**, mianowany 11 marca 1921 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 15 marca 1921 roku; przestał pełnić obowiązki 28 lutego 1922 roku.
- Leland Harrison**, mianowany 31 marca 1922 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 4 kwietnia 1922 roku; przestał pełnić obowiązki 1 kwietnia 1927 roku.

Od 1924 roku funkcja ta sprawowana była równolegle przez kilku pracowników Departamentu Stanu.

F. *Second Assistant Secretaries of State, 1866–1924*

Urząd drugiego zastępcy Sekretarza Stanu istniał od 1866 do 1924 roku, natomiast trzeciego zastępcy Sekretarza Stanu od 1875 do 1924 roku. Tytuły obydwu stanowisk zmieniły się na podstawie Foreign Service Act of 1924 w funkcję asystenta Sekretarza Stanu (już nienumerownego) od 1 lipca 1924 roku.

Alvey A. Adee, mianowany 3 sierpnia 1866 roku, objął stanowisko 6 sierpnia 1886 roku, zakończył pełnienie funkcji 30 czerwca 1924 roku.

G. *Third Assistant Secretaries of State, 1875–1924*

Ustawa z 30 czerwca 1875 roku upoważniła prezydenta do mianowania trzeciego asystenta Sekretarza Stanu. Ten miał zdefiniować obowiązki asystenta. Jego obowiązki to m.in. nadzorowanie wydziałów geograficznych, Bureau of Accounts and Appointments, konferencji międzynarodowych, ceremoniału i protokołu. The Foreign Service Act of 1924 zniósł numerowane stanowiska asystentów.

John A. Campbell, mianowany 24 lutego 1875 roku, objął stanowisko tego samego dnia, zakończył sprawowanie funkcji 30 listopada 1877 roku.

Charles Payson, mianowany 11 czerwca 1878 roku, objął stanowisko 22 czerwca 1878 roku, zakończył sprawowanie funkcji 30 czerwca 1881 roku.

Walker Blaine, mianowany 1 lipca 1881 roku, objął obowiązki tego samego dnia, zakończył pełnienie funkcji 30 czerwca 1882 roku.

Alvey A. Adee, mianowany 18 lipca 1882 roku, tego samego dnia objął obowiązki, zakończył sprawowanie funkcji 5 sierpnia 1886 roku.

John Bassett Moore, mianowany trzecim sekretarzem Sekretarza Stanu 3 sierpnia 1886 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 6 sierpnia 1886 roku; przestał pełnić obowiązki 30 września 1891 roku.

William M. Grinnell, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 11 lutego 1892 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 15 lutego 1892 roku; przestał pełnić obowiązki 16 kwietnia 1893 roku.

Edward H. Strobel, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 13 kwietnia 1893 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 17 kwietnia 1893 roku; przestał pełnić obowiązki 16 kwietnia 1894 roku.

William Woodville Rockhill, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 14 kwietnia 1894 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 17 kwietnia 1894 roku; przestał pełnić obowiązki 13 lutego 1896 roku.

William Woodward Baldwin, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 24 lutego 1896 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 29 lutego 1896 roku; przestał pełnić obowiązki 1 kwietnia 1897 roku.

Thomas Wilbur Cridler, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 8 kwietnia 1897 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 15 listopada 1901 roku.

Herbert H.D. Pierce, mianowany trzecim asystentem zastępcą Sekretarza Stanu 15 listopada 1901 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 16 listopada 1901 roku; przestał pełnić obowiązki 22 czerwca 1906 roku.

Huntington Wilson, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 22 czerwca 1906 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 2 lipca 1906 roku; przestał pełnić obowiązki 30 grudnia 1908 roku.

William Philips, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 11 stycznia 1909 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków tego samego dnia; przestał pełnić obowiązki 13 października 1909 roku.

Chandler Hale, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 25 września 1909 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 14 października 1909 roku; przestał pełnić obowiązki 21 kwietnia 1913 roku.

- Dudley Field Malone**, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 21 kwietnia 1913 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 22 kwietnia 1913 roku; przestał pełnić obowiązki 22 listopada 1913 roku.
- William Philips**, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 13 marca 1914 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 17 marca 1914 roku; przestał pełnić obowiązki 24 stycznia 1917 roku.
- Breckinridge Long**, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 24 stycznia 1917 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 29 stycznia 1917 roku; przestał pełnić obowiązki 8 czerwca 1920 roku.
- Van Santvoord Merle-Smith**, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 21 czerwca 1920 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 24 czerwca 1920 roku; przestał pełnić obowiązki 4 marca 1921 roku.
- Robert Woods Bliss**, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 15 marca 1921 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 16 marca 1921 roku; przestał pełnić obowiązki 3 maja 1923 roku.
- J. Butler Wright**, mianowany trzecim asystentem Sekretarza Stanu 30 stycznia 1923 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 11 czerwca 1923 roku; przestał pełnić obowiązki 30 czerwca 1924 roku, kiedy tytuł zamieniono na asystenta Sekretarza Stanu.

H. Assistant Secretaries of State 1924–1939

Foreign Service Act of 1924 (May 24, 1924; 43 Stat. 146) zniósł numeryczne określenia dla assistant secretaries of state, zezwalając na utworzenie czwartego asystenta sekretarza. Pomiędzy rokiem 1924 a 1944 jeden z asystentów zajmował się administracją, budżetem i finansami, inni zajmowali się sprawami prawnymi, konsularnymi, ekonomicznymi czy wewnątrzamerykańskimi.

- Leland Harrison**, mianowany 31 marca 1922 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 4 kwietnia 1922 roku; przestał pełnić obowiązki 1 kwietnia 1927 roku (w latach 1924–1927 mianowany był na stanowisko *assistant secretary of state*).
- Alvey A. Adee**, zaczął sprawować funkcję 1 lipca 1924 roku, zakończył pełnienie funkcji 7 lipca 1924 roku. Dano mu możliwość sprawowania nadal funkcji na stanowisku drugiego asystenta sekretarza, na które został mianowany 3 sierpnia 1886 roku.
- J. Butler Wright**, zaczął sprawować funkcję 1 lipca 1924 roku, zakończył sprawowanie funkcji 17 kwietnia 1927 roku. Dano mu możliwość sprawowania funkcji na stanowisku trzeciego asystenta, został mianowany 23 stycznia 1923 roku.
- Wilbur John Carr**, mianowany 1 lipca 1924 roku, w tym dniu podjął obowiązki, zakończył sprawowanie funkcji 6 marca 1933 roku.
- John Van A. MacMurray**, mianowany 18 listopada 1924 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 19 listopada 1924 roku; przestał pełnić obowiązki 19 maja 1925 roku.
- Robert E. Olds**, mianowany 1 października 1925 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 5 października 1925 roku; przestał pełnić obowiązki 30 czerwca 1927 roku.
- Francis White**, mianowany 26 lutego 1927 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 27 kwietnia 1927 roku, zakończył pełnienie funkcji 2 lipca 1933 roku.
- William R. Castle Jr.**, mianowany 26 lutego 1927 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 2 kwietnia 1927 roku; zakończył pełnienie funkcji 13 grudnia 1929 roku, ponownie mianowany 4 czerwca 1930 roku, zaczął pełnić funkcje 1 lipca 1930 roku, przestał pełnić obowiązki 1 kwietnia 1931 roku.
- Nelson T. Johnson**, mianowany 9 sierpnia 1927 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 15 sierpnia 1927 roku; przestał pełnić obowiązki 26 grudnia 1929 roku.
- James Grafton Rogers**, mianowany 27 lutego 1931 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 10 marca 1931 roku; przestał pełnić obowiązki 6 marca 1933 roku.
- Harvey H. Bundy**, mianowany 10 czerwca 1931 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 13 lipca 1931 roku; przestał pełnić obowiązki 4 marca 1933 roku.

- Wilbur J. Carr**, mianowany 6 marca 1933 roku, objął funkcję 7 marca 1933 roku, zakończył sprawowanie funkcji 28 lipca 1937 roku.
- Raymond Moley**, mianowany 6 marca 1933 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 7 marca 1933 roku; przestał pełnić obowiązki 7 września 1933 roku.
- Sumner Welles**, mianowany 6 kwietnia 1933 roku; rozpoczął sprawowanie obowiązków 6 kwietnia 1933 roku; przestał pełnić obowiązki 28 kwietnia 1933 roku.
- Jefferson Caffery**, mianowany 11 lipca 1933 roku; zaczął pełnić obowiązki 12 lipca 1933 roku, zakończył pełnienie funkcji 4 grudnia 1933 roku.
- Harry F. Payer**, mianowany 13 czerwca 1933 roku, objął obowiązki 19 czerwca 1933 roku, zakończył sprawowanie funkcji 26 listopada 1933 roku.
- R. Walton Moore**, mianowany 19 września 1933 roku, objął obowiązki 19 września 1933 roku, zakończył sprawowanie funkcji 20 maja 1937 roku.
- Francis Bowes Sayre**, mianowany 17 listopada 1933 roku; zaczął pełnić obowiązki 27 listopada 1933 roku, zakończył pełnienie funkcji 7 sierpnia 1939 roku.
- Sumner Welles**, mianowany 12 grudnia 1933 roku, objął obowiązki 15 grudnia 1933 roku, zakończył sprawowanie funkcji 20 maja 1937 roku.
- George S. Messersmith**, mianowany 9 lipca 1937 roku, objął obowiązki 26 lipca 1937 roku, zakończył sprawowanie funkcji 15 lutego 1940 roku.
- Hugh R. Wilson**, mianowany 9 lipca 1937 roku, objął obowiązki 23 sierpnia 1937 roku, zakończył pełnienie funkcji 17 stycznia 1938 roku.
- Adolf A. Berle Jr.**, mianowany 5 marca 1938 roku, objął obowiązki 7 marca 1938 roku, zakończył sprawowanie funkcji 19 grudnia 1944 roku.
- Henry F. Grady**, mianowany 7 sierpnia 1939 roku, objął funkcję 8 sierpnia 1939 roku, zakończył sprawowanie funkcji 15 stycznia 1941 roku.

I. *Chiefs of Protocol* 1928–1939

Już w roku 1916 w Departament Stanu powołano pierwszego urzędnika zajmującego się na stałe kwestiami protokołu. Pierwszy wydział (*Division of Protocol*) powstał 4 lutego 1928 roku.

- James Clement Dunn**, powołany na stanowisko *Chief of the Division of Protocol* 4 lutego 1928 roku; tego samego dnia objął stanowisko, zakończył sprawowanie urzędu 15 lutego 1929 roku.
- F. Lamot Belin**, mianowany 17 listopada 1930 roku na stanowisko *Chief of the Division of International Conferences and Protocol*; tego samego dnia objął stanowisko, 15 września 1931 roku zakończył pełnienie obowiązków.
- Warren D. Robbins**, mianowany 15 września na stanowisko *Chief of the Division of Protocol*; tego dnia objął stanowisko, a zakończył jego sprawowanie 11 czerwca 1933 roku.
- James Clement Dunn**, mianowany na stanowisko *Chief of the Division of Protocol and Conferences* 11 czerwca 1933 roku, w tym samym dniu objął stanowisko, a zakończył pełnienie obowiązków 11 kwietnia 1935 roku.
- Richard Southgate**, mianowany 11 kwietnia 1935 roku na stanowisko *Chief of the Division of Protocol and Conferences*; tego samego dnia objął to stanowisko, a zakończył jego sprawowanie 29 lipca 1937 roku (objął stanowisko szefa nowo utworzonego wydziału *Division of International Conferences*).
- George T. Summerlin**, mianowany 29 lipca 1937 roku na stanowisko *Chief of the Division of Protocol*; tego dnia objął ten urząd, a zakończył jego sprawowanie 15 stycznia 1944 roku.

Indeks nazwisk

A

Abercromby James 16
Adams Charles Francis 134–135, 285
Adams John 22, 24, 25, 27–29, 31, 33, 35, 37, 39–40, 43–44, 47, 49, 51, 60, 72, 88, 91, 93–94, 96–98, 104–106, 108–109, 253, 276–277, 279, 281
Adams John Quincy 28, 30, 84–85, 91, 102–109, 113–114, 130, 131, 134, 246–248, 271–272, 279–280, 282
Adams Samuel 37
Adee Alvey A. 97, 103, 128, 142–144, 146, 156, 159, 165, 168, 171, 174, 181, 190, 194, 207–208, 243, 268, 294, 299–300
Adler David Gray 12, 62
Albrecht Charles H. 152, 153, 163
Alden Roger 69, 88, 296
Aleksander I, car 102
Allen G.V., 183
Allen Horace N., dr 168
Allen Percy F. 297
Ambler Mary Willis 277
Anderson Chandler P. 171, 177, 296
Anderson David L. 136
Anderson Eugenie 227
Anderson Richard C. 111
Appleton John 132, 296–297
Armour Norman 208, 223
Armstrong Hamilton Fish 199
Ashburton Alexander Baring, Lord 122, 248, 272, 281
Ashurt Henry, Sir 16
Aspinwall Thomas 86
Astor William Waldorff 144
Auldjo Thomas 87
Austin Oscar Phelps 163
Avezzano Camilo Romano 190
Ayers E.J. 297

B

Bacchus W.I. 118, 139, 172, 235
Bacon Robert 164–165, 170, 289, 298
Baehler David M. 252
Baillie David 87

Baird Mary Elizabeth 290
Baldwin William Woodward 299
Bankroft George 125
Barclay Jr. David, Sir 16
Barclay Thomas 25, 42–44, 100
Barker Thomas 16
Barlow J. Jackson 47, 48
Barlow Joel 85, 100–101
Barnes William 11, 20, 21, 22, 26, 27, 32, 33, 40, 42, 43, 44, 63, 64, 85, 86, 87, 102, 103, 104, 114, 116, 118, 130, 131, 134, 138, 139, 148, 149, 165, 166, 175, 178, 201, 212, 215, 235
Barrere Francis Maria 95, 130
Barret H. 128
Barrett Nathaniel 86
Bartnicki Andrzej 12
Bashaw Hassman 100
Bassano, de, książę 101
Basset Ebenezer Don Carlos 137, 222
Batowski Henryk 236
Baumbarten Herman 73
Bayard James Asheton, Sr. 103
Bayard Thomas 144–145
Bayard Thomas Francis, Sr. 148–149, 156, 286
Beaumarchais Pierre Augustyn Caron, de 24, 27, 29
Beigel E.J. 225
Belknap William 284
Bell Daniel W. 232, 234
Belin Ferdinand Lamot 196–197, 301
Belmont 129
Bemis Samuel Flag 11, 39, 40, 126, 128, 155, 164, 170, 193, 198
Ben Abdullah Moylay Mohammed 44
Ben-Atar D. 25
Berdt Dennis, de 16
Berkel Pieter Johan, van 31
Berkeley William, Sir 16
Berle Adolf 226
Berle Adolf A., Jr. 301
Best J.A. 58, 59
Bidlack Benjamin A. 125
Bigelow John 136
Bingham John 140

- Bingham Robert W. 227, 230
 Bishop Joseph B. 164
 Black Jeremiah Sullivan 128, 133, 246, 271, 284
 Blaine James Gillespie 142–143, 146, 286–287
 Blaine Walker 142, 146, 299
 Blake J.J. 122
 Blancké W. Wendell 11, 20, 27, 115, 172, 219
 Bland Theodorick 64
 Bliss Robert Woods 300
 Blue George Verne 22, 26, 69, 86, 88, 118, 127, 138, 166, 171, 218, 229, 251
 Bohlen Charles E. 215, 236
 Bolivar Simón 111, 143
 Bollan William 16
 Bonham M.L. 33
 Borah William Edgar 198, 208, 211, 216, 235
 Boudinot Elias 19, 64, 72
 Bourne Sylvanus 86
 Bovey J. 30
 Bowen Catherine Drunker 52, 56
 Bowman Isaiah, dr 186
 Brand Aristide 216
 Brent Daniel 106, 113, 119, 128, 293, 296
 Briggs Ellis O. 210
 Broemel Percy R. 85
 Brown James 77
 Brown Sevellon A. 297
 Bryan Mary Baird 181
 Bryan Ruth 222
 Bryan William Jennings 178–184, 186, 290
 Bryn-Jones D. 211
 Buchanan James 91, 124–126, 128–129, 132–133, 246, 271, 282, 284
 Buchanan William I. 161
 Bullard Arthur 196
 Bullitt William Christian 187, 227, 229–230, 236
 Bulwer Henry Lytton, Sir 127, 128
 Bundy Harvey H. 251, 300
 Buren Martin, van 91, 97, 113–114, 120, 280–281
 Burgoyne John gen. 29
 Burke Edmund 15–16, 18
 Burke Lee H. 17, 33, 35, 65, 92, 95, 97, 104, 107, 137, 141
 Burke Thomas 232
 Burlingame Anson 136
 Burnett Edmund Cody 20, 32
 Burton William 72
 Butler George H. 140, 231
 Butler Murray 216
 Butler Pierce 54
 Butler Randolph Pierce 57
 Butt Archie 164
 Byrd II William 15–16
- C
- Cadwalander John L. 298
 Caffery Jefferson 15, 301
 Calhoun John Caldwell 79, 114, 123–124, 282
 Calkin Homer L. 220, 221, 235
 Calvert Leonard 16
 Campbell John A. 299
 Canning George 101, 108
 Carlile Thomas 117
 Carmichael William 25, 40, 88
 Carnes Burrell 86
 Carr Archibald 213
 Carr Wilbur John 42, 43, 56, 58, 152, 160, 163, 165–167, 169–171, 175, 177–178, 180–181, 185, 189–190, 194, 200–202, 204–205, 208, 210, 214, 221, 230–231, 233, 243–244, 269, 297, 300–301
 Carson John M. 163
 Carter Antoinette 291
 Cass Lewis 128, 132–133, 156, 284
 Castle William R., Jr. 214, 217, 225, 295, 300
 Cathalan Stephen Etienne, Jr. 87
 „Cato”, zob. Clinton George Charles Robert
 Chaffee A.R., gen. mjr 160
 Chamberlain Neville 230
 Chapin Selden 230
 Chapman Morris B. 215
 Cherrington Ben M., prof. 232
 Chester A. Arthur 142, 143, 146, 286
 Chew Robert S. 134, 297
 Child Richard Washburn 195
 Chilton Robert S., Jr. 151, 157, 160, 297
 Choate Joseph H. 160
 Christie Emmerson B. 212
 Churchill Houston William 20, 72
 Clark Cham 168
 Clark Daniel 96
 Clark Edward 86
 Clark J. Reuben 212
 Clark J. Reuben, Jr. 217, 295
 Clarke John 16
 Clay Cassius M. 134

- Clay Henry 103, 105, 109–111, 121, 143, 279–280
 Clayton John Middletown 126–127, 283
 Cleveland Grover 76, 144, 148, 150, 155, 159, 165, 168, 242, 268, 286–288
 Clinton George, „Cato” 37, 51, 58–59
 Colby Bainbridge 179, 190, 291
 Cole Felix 196
 Colhoun Floride Bonneau 282
 Collier Christopher 50, 52, 53, 56
 Collier James Lincoln 50, 52, 53, 56
 Conger Edwin H. 160
 Connors S. Edward 26, 81
 Conrad Charles M. 128, 294
 Cook Clara Margaret 292
 Cooke Charles Lee 160, 223
 Coolidge Archibald Cary 177, 199
 Coolidge Calvin 193, 204, 208, 211–213, 216, 219, 222, 292
 Copeland Royal S. 233
 Cotton Joseph P. 217, 295
 Cox James M. 193
 Craig John D., dr 74
 Cralle Richard K. 123–124, 296
 Crampton John F.T. 129
 Creel George 186
 Crew Robert S. 138
 Cridler Thomas Wilbur 159, 299
 Croghan George 16
 Cushing Caleb 123
- D
- Dalferes Sabin J. 197
 Dan Richard Henry, Jr. 139
 Dana Francis 23, 25, 28, 37, 102–104, 279
 Daniels Josephus 185, 227
 Daszyńska Jolanta 12
 Davie William R. 97
 Davies Joseph E. 230
 Davis Ben G. 181, 185, 297
 Davis J.C. Bancroft 297–298
 Davis John 298
 Davis John K. 236
 Davis John W. 202
 Davis Norman H. 190, 295
 Davis Suchman K. 158
 Dawes Charles G. 198, 223, 292
 Dawson Thomas C. 171
 Dawson William G. 210, 213, 220
- Day William Rufus 155–158, 288, 298
 Dayton Aaron Ogden 120, 296
 Dayton William L. 134–135
 Deane Silas 20, 24–27, 29–30, 31, 37, 42
 Dearing Fred Morris 194, 227, 298
 Decatur Stephen, kpt. 100
 DeConde Alexander 19, 21, 22, 24, 32, 35, 36, 51, 64, 66, 83, 92, 94, 99, 101, 106, 109, 113, 114, 121, 124, 133, 135, 138, 146, 150, 156, 162, 164, 170, 182, 184, 186, 187, 193, 198, 216, 217, 245, 247, 270, 271
 Demark H., Van 23, 102
 Denby Charles 144, 297
 Derrick William S. 118, 122–124, 126–127, 144, 293, 296, 297
 Deyton A.O. 118
 Dickins Asbury 119–120, 296
 Dickinson David 111
 Dickinson John 18–19, 21, 47, 49–50, 56–57
 Disraeli Benjamin 121
 Dodd William E. prof. 179, 227, 230
 Dodge H. Percival 171
 Donaldson Joseph, Jr. 100
 Donelson Andrew Jackson 118, 125
 Donovan F. 48, 50, 53, 54, 56, 59
 Drexler R.W. 126
 Duane William J. 119
 Ducan Evan M. 252
 Dudley Joseph 16
 Duer William 20
 Duggan Laurence 226, 230
 Dulles Allan W. 213, 290
 Dulles John Foster 72, 245, 270, 287, 290
 Dumas Charles William Frederick 20, 25, 40
 Dummer Jeremiah 16
 Dunn James Clement 223, 226, 230, 301
 Du Ponceau Pierre Etienne 33
- E
- Eaton William 100
 Eberhardt Charles C. 188, 200
 Edge Walter E. 224
 Egan Marice Francis 189
 Einstein Lewis 177, 213
 Eklery William 34
 Ellsworth Oliver 53, 56, 97, 98
 Elmsley Alexander 16
 Ely Anne (von Ahlsrrand) 291
 Emory Frederick 153, 156–157, 174

- Epstein D.F. 58, 59
 Erskine David 101
 Estes T.S. 15, 17, 20, 22, 24, 26, 30, 33, 35, 42,
 71, 72, 97, 148, 187, 218, 219
 Eustis James Biddle 149
 Evans B.V. 87
 Evarts William Maxwell 141–142, 246, 271,
 285, 287
 Eveleigh Nicholas 34
 Everest Edward 122
 Everett Edward 128, 283
- F
- Farrand Max 12, 50, 53, 55, 56
 Fauchet Joseph 92–93
 Fenwick Joseph 86
 Ferrell Robert H. 11
 Field Patty 221
 Fillmore Willard 127–128, 282–283
 Findling J.E. 19, 24
 Fish Hamilton 120, 138–141, 171, 242, 248,
 268, 272, 285
 Fisher Sarah Ann 183
 Fisher Louis 12, 64
 Fitzhugh G. 25
 Fitzhugh Lee 158
 Flagg Edmund 153
 Fletcher Grace 281
 Fletcher Henry P. 181–182, 194, 198, 211, 216,
 223, 295–296
 Flexner J.T. 57
 Flood George H. 118
 Flood Henry De La Warr 182
 Flournoy Richard, Jr. 173
 Ford P.L. 41
 Forsyth John 114, 119–120, 281
 Forte Lucius H. 144
 Fortenbach R. 17, 18, 32, 60
 Forward Mary 284
 Foster Augustuse, Sir 99
 Foster Eleonor 290
 Foster John Watson 147–148, 287
 Franklin Benjamin 15–19, 22, 23–31, 33, 35,
 37, 39–40, 42, 44, 47, 49–50, 56–59, 72,
 81, 239, 251, 253, 265, 275–276
 Frelinghuysen Frederick Theodore 143, 286
 Frenau Philip 88
 Friedrich C.J. 48, 52, 53, 58
 Frye William P. 158
- Fuess M.C. 211
 Fulton Robert 74
- G
- Gadsden James 126
 Gallatin Albert 85, 101, 103, 278
 Gale Henry D. 117
 Gardoqui Don Diego, de 36
 Garfield Harry 159
 Garfield James A. 142–143, 146, 286
 Garlicki Leszek 12
 Garner James W. 179, 214
 Garrett, poseł 181
 Garth Charles 16
 Gaudin Daniel, Jr. 236
 Genet Edmond Charles 89–90, 92
 George Larry N. 12, 62
 Gerard James W. 181
 Gerber W. 31, 93, 96, 98, 113, 122, 128
 Gerry Elbridge 35, 54, 56–57, 59, 94, 97
 Gibson Hugh Simons 177, 194–197, 204–205,
 210, 221, 224
 Gillian Jonathan P 117
 Giunta M.A. 19, 24, 26, 27, 28, 30, 35, 39, 43,
 44
 Gompers Samuel 178
 Good B.J. 109, 221
 Gordon R. 207
 Gorham Nathaniel 19, 53
 Grady Henry F. 228, 301
 Graebner Norman A. 11
 Graham John 99, 102, 106, 128, 293, 296
 Grant S. 105
 Grant Ullysses S. 137–138, 147, 248, 272, 285,
 287
 Gratiot Adele 285
 Gray George 158
 Greek A.M. 117
 Green Joseph C. 209, 228
 Greener Richard Theodore 222
 Grenville George 93
 Gresham M. 148
 Gresham Walter Quintin 148, 150, 287
 Grew Joseph Clark 177, 187, 194–195, 205,
 208, 210–211, 213–214, 220–221, 223,
 225, 227, 244, 269, 295
 Griffin Cyrus 19
 Grinnell William M. 299
 Griswold Matilde E. 286

- Gummere Samuel R. 161, 169
 Gunther Franklin Mott 223
 Gwynn William M. 215
- H
- Hackler R.E.A. 86, 116, 124, 130, 150, 151
 Hackworth Green H. 217, 296
 Hale Chandler 299
 Hale Charles 297
 Hale Eugene 171, 174
 Hall Henry C. 144
 Hamilton Alexander 22, 24, 35–37, 48–49, 51, 54, 57–59, 82, 88–90, 92–94, 239, 246, 265, 271, 276, 278
 Hamilton Andrew 22
 Hamilton James 113, 293
 Hamilton Maxwell 226
 Hammond George 88
 Hancock John 19, 37, 51, 72–73
 Hangstler Herbert C. 173
 Hanna Marc 156
 Hanna Margaret M. 188, 220–222
 Hanson John 19
 Harding Warren 193, 195, 219, 291
 Harlan Richard D. 167
 Harley George B.M. 195
 Harlow W. McG. 15, 20, 30, 33, 72, 84, 88, 91, 95, 116, 131, 148, 149, 166, 178, 206, 218
 Harriman J. Borden 222
 Harriman W. Averell 227
 Harris E.L. 151, 166, 175, 183, 218
 Harris Townsend 129
 Harrison Byron P. 213
 Harrison Benjamin 19, 47, 145–147, 208, 286–287
 Harrison Leland 187, 223, 298, 300
 Harrison William Henry 121, 281
 Hart Lucretia 279
 Harvey Constance Ray 221
 Haskins Charles H. 186
 Hawkings Harry C. 228
 Hawthorne Nathaniel 131
 Hay John 142, 153, 155–162, 164, 169, 243, 246–248, 268, 271–272, 289, 298
 Hayes Rutherford B. 141, 147, 246, 271, 286, 288
 Hayward Thomas 20
 Heinrichs W.H. 187
 Henderson Loy W. 21, 27, 172
- Hengstler Herbert C. 207
 Henkin Louis 12, 61, 62
 Henry Patrick 37, 51, 59
 Herman Roger 35, 56
 Hero A.O., Jr. 222
 Herrick Myron T. 179, 195, 212
 Herwarth Hans, von 236
 Herz M.F. 100
 Hill David Jayne, dr 159, 298
 Hilton Ralph 24, 26, 27, 28, 89, 94, 98, 99, 100, 101, 103, 108, 111, 117, 118, 122, 125, 126, 129, 131, 136, 140, 145, 149, 158, 159, 160, 166, 169, 171, 175, 178, 181, 182, 183, 186, 188, 194, 206, 225, 227, 229, 235
 Hinton Harold B. 226
 Hise Elijah 125
 Hitt Robert R. 298
 Hoes Hannah 280
 Honley Steven Alan 13
 Hoover Herbert 160, 211, 216–220, 224–225, 291
 Hopkins Samuel 74
 Hopkins Francis 72
 Hopkins F.S. 92, 93, 96, 101, 102, 105, 108, 109, 114, 118, 119, 120, 121, 123, 126, 129, 134, 138, 142, 148, 150, 170, 172, 179, 197, 216, 225
 Hopkins Harry 227, 231, 234, 246
 Hornbeck Stanley K., dr 186, 225, 226
 Houghton Alanson B. 212
 House M. Edward, plk 182–184, 186–187, 227, 246, 271
 Howe, lord 29
 Hoyt Henry M. 171
 Huddle J.K. 43, 103, 187
 Hudson Manley O. 214
 Huerta Victoriano 182
 Hughes Charles Evans 185, 193–195, 195–199, 200–201, 204, 208, 211–212, 214, 216, 221, 227, 244, 248, 269, 272, 291
 Hull Cordell 225–229, 231, 233–236, 245–246, 269, 271, 292
 Hullen B.D. 159, 160, 223
 Hullings William Empston 96
 Humphreys David 25, 88, 98, 100
 Hunt Gaillard 11, 19, 20, 22, 23, 26, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 60, 64, 66, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 84, 88, 97, 99, 103, 118, 119, 130, 138, 153, 159–160, 169, 173, 175, 194

- Hunt William H. 144
 Hunter William, Jr. 118, 128, 132–134, 137,
 142–144, 294, 297
 Huntington Samuel 19
 Hutchinson Thomas 16
 Huthinson M.M. 34, 81, 96, 105
 Hyde Ch.Ch. 193
- I
- Ickes Harold 231
 Ilchman Warren Frederick 11, 62, 85, 91, 137,
 142, 145, 151, 159, 166, 170, 174, 175,
 180, 181, 183, 186, 194, 199, 200, 201,
 203, 204, 209, 213, 215, 219, 222, 226,
 235, 259
 Ingersoll Jared 16
 Ingram A.E. 42, 43, 44, 86
 Izard Ralph 24, 25
- J
- Jackson Andrew 105, 109, 113–116, 118–121,
 124, 125, 132, 246, 271, 280–282, 284
 Jackson Barlow J. 52
 Jackson Richard 16
 Jacobs Joseph E. 228
 Jay John 19, 24–25, 28–29, 30, 33, 35–37, 39–
 41, 43–44, 49, 51, 59, 81, 88–89, 92–93,
 98, 275–276, 278–279
 Jefferson Thomas 16, 25–26, 28–29, 30, 31,
 33, 37, 40–41, 43–44, 49–51, 69, 72–73,
 81–84, 87–91, 93–94, 98–99, 101, 108,
 195, 246, 248, 253, 271–272, 275–276, 278
 Jensen Merrill 12, 49, 50, 52, 53, 54, 57, 58, 59
 Jerzy III 18
 Jilson C. 19, 21
 Johnson Andrew 134, 137, 284, 286
 Johnson Claudius O. 216
 Johnson Hiram Warren 198
 Johnson Joshua 87
 Johnson Thomas, Jr. 19
 Johnson Louisa Catherine 279
 Johnson Nelson T. 227, 300
 Johnson William Samuel 16
 Johnson William, Sir 16
 Jones Evan, kpt. 96
 Jones Francis S. 149
 Jones John C., Jr. 107, 123
 Jones Thomas P. 74
- Jouvenal Peter Cuchet 16
 Jusserand Jules 162
- K
- Kalinin M. 228
 Kammen Michael 12, 52, 57, 59, 253
 Kański Lesław 12, 52, 61, 62
 Kapiszewski Andrzej 197
 Karr John Steward 84
 Kean Julia 285
 Keen Leo J. 208
 Keiley Anthony M. 144
 Keim Randolph 140
 Kellet Alexander 16
 Kelley Robert F. 118, 139, 195–197, 212, 215,
 217, 226, 229
 Kellogg Frank Billings 211–213, 215–216, 292
 Kennan George F. 136, 215
 Ketcham G. 51, 59
 King Josias W. 102
 King Rufus 54, 56–57, 85, 98
 Kite E.S. 47
 Kiwerska Jadwiga 12, 236,
 Kłosowicz Robert 12, 102
 Knopf Alfred A. 11, 33
 Knower Cornelia 283
 Knox Philander Chase (Knox Alexander Cha-
 se) 169–171, 174–175, 177–178, 182, 193,
 243, 268, 290
 Knox William 16, 86, 163
 Kołontaj Aleksandra 212
 Kowalska Małgorzata 221, 256
 Kuniholm Bertel E. 215
- L
- La Branche Alcee 117
 La Fayette Maria Joseph, de 41, 116
 La Motte Sieur, De 87
 Laidler Paweł 12, 61, 76
 Laise Carol C. 130
 Lamb John 25
 Lancetti F. 81
 Lane Arthur Bliss 208
 Lansing John 57
 Lansing Robert 128, 171, 179, 182–188, 190,
 200, 287, 290, 294, 296
 Larkin Thomas Oliver 117, 125
 Laurens Henry (Henry of the Tower) 19, 24–
 25, 28, 33, 37, 40

- Lay Julius G. 204, 208
 Lay Tracy Hollingsworth 11, 20, 22, 63, 64, 66, 82, 85, 88, 127, 130, 149, 151, 166, 171, 174, 183, 202, 204, 205, 206, 209, 210, 214
 Le Roy Caroline 281
 Lear Tobias, płk 100
 Lee Arthur 16, 20, 23–26, 28, 30, 33, 37
 Lee Charles 96
 Lee Fitzhugh 158
 Lee James Fenner 297
 Lee Louise 287
 Lee Richard Henry 19–20, 51
 Lee William 25, 42
 Leeson J.R. 152
 Legare Hugh S. 122, 293
 Leidesdorff William Alexander 125, 222
 Levy L.W. 12, 47, 48, 50, 52, 54, 58, 59, 62
 Lewicki Zbigniew 12
 Life Thomas 16
 Lightner E.A., Jr. 15, 17, 20, 22, 24, 26, 30, 33, 35, 42, 71, 72, 97, 148, 187, 218, 219, 258
 Lili'uokalani, królowa 150
 Lincoln Abraham 133–135, 137, 140, 159, 242, 284, 289–290
 Lincoln Levi 98, 293
 Lincoln Robert Todd 146
 Linthicum J. Charles 218
 Lippmann Walter 186
 Little Charles C. 34, 65, 85
 Little William 16
 Litwinow Maksym 228
 Livingston Edward 113–116, 142, 276, 279–280
 Livingston Philip 23
 Livingston Robert R. 20, 33–35, 38, 85, 99, 114, 275
 Livingston Sarah Van Brugh 276
 Locke John 47
 Lodge Henry Cabot 157, 159, 161, 166, 198, 202, 204, 208
 Logan George 94
 Long Breckinridge 184–185, 227, 229–230, 236, 300
 Lonn E. 15
 Loomis Francis B. 128, 162, 294, 298
 Lovell James 19, 20, 72
 Lowell James Russel 142, 144
 Lowden Frank O. 178
 Ludwik XVI 27, 29–30
 Ludwikowska Anna 12
 Ludwikowski Rett 12
 Lynch J.M. 54
 Lyons, Lord 135
- Ł
- Łaptos J. 216
 Łepkowski Tadeusz 12
- M
- Macatee R.B. 187
 MacEachran Clinton E. 297
 MacMurray John Van A. 167, 300
 MacVeagh Wayne 150
 Madero Francisco I. 182
 Madison James 36–37, 48–50, 52, 54–59, 64, 74, 91, 97–103, 108, 139, 148, 265, 272, 278–279
 Maechling Charles, Jr. 109
 Mahan Alfred Thayer 177
 Mahoney D.J. 12, 50, 54, 58, 59, 62
 Maksymilian z Habsburgów 135
 Małajny Ryszard M. 12
 Mallet Frank E. 179
 Malone Dudley Field 181, 300
 Mania Andrzej 30, 84, 186–187, 190, 198, 215, 228
 Mann Ambrose Dudley 128, 135, 297
 Marchant Henry 16
 Marcy William Learned 85, 128–132, 241, 248, 267, 272, 283
 Marriner J. Theodore 224, 232
 Marshall John 61, 71, 94, 96–99, 248, 272, 277, 293
 Marszałek Adam 11, 44
 Martin Jacob L. 128, 293, 296
 Martyn Benjamin 16
 Mary A. 35
 Mason George 50, 52, 54–57, 59
 Masugi K. 47, 48
 Mather Increase 16
 Mauduit Israel 16
 Mauduit Jasper 16
 Maury James 86
 McBride Harry A. 297
 McClellan George 97
 McClintock R. 103
 McCloskey R.G. 48, 52, 53, 58, 258
 McClure W. 17, 30, 104, 110

- McCulloh Henry Eustace 16
 McEvers Mary 280
 McFerson Mary Parke 287
 McGrain Mathilda 287
 McHenry James 54, 93
 McKean Thomas 19
 McLane Louis 114, 118–119, 138, 241, 248, 267, 272, 281
 McLane Robert 144
 McNeir William 173, 181, 187, 297
 Meekison V.V. 74, 79
 Meigs Clara 281
 Merle-Smith Van Santvoord 300
 Merrill M. 53
 Messersmith George S. 226–227, 229, 231–234, 245, 270, 301
 Michael William H. 297
 Michałek Krzysztof 12, 135
 Middleton Arthur 72
 Middleton Henry 19
 Miffin Thomas 19
 Mihalkanin Edward S. 11
 Miller Frances 284
 Miller David Hunter 128, 187, 218, 227, 232
 Millingan Catherine Mary 281
 Moley Raymond 226, 231, 246, 271, 301
 Monaghan F. 35, 37, 92
 Monroe James 37, 85, 89, 91–92, 99, 102–105, 108–109, 127, 135, 150, 190, 198, 240, 246, 248, 266, 271–272, 278–282, 293
 Montagu Edward 16
 Montross L. 19, 22
 Moore John Bassett 144–146, 158, 171, 180–182, 199, 296, 298–299
 Moore R. Walton 227, 229, 296, 301
 Morgan John Heath 11, 20, 21, 22, 26, 27, 32, 33, 40, 42, 43, 44, 63, 64, 85, 86, 87, 102, 103, 104, 114, 116, 117, 118, 130, 131, 134, 138, 139, 148, 149, 165, 166, 175, 178, 179, 181, 201, 211, 212, 215, 235, 256
 Morris Gouverneur 37, 50, 54–57, 84–85, 89–90, 92, 239, 265, 275
 Morris Lewis Richard, Jr. 33
 Morris Robert 19–20, 37, 42, 47, 49
 Morris Thomas 42
 Moustier, de, hrabia 41
 Murray Wallace 226
 Murray William, van 97–98
 Murray W.S. 196
- N
- Nagel Charles 163–164
 Napoleon 97, 99, 101, 103
 Napoleon III 135, 139
 Nelson John 123, 294
 Nelson Knute 157, 162
 Ness Throop John Peter, Van 72
 Newell Dolly 283
 Newell Steward 117
 Newhoff B.G. 134
 Nicholas Elizabeth 277
 Nicholas H.G. 66
 Nicolson Harold, Sir 168
 North Frederick, Lord 18
- O
- O’Laughlin John Allan 298
 O’Sullivan John Louis 122
 Olds Robert E. 212, 295, 300
 Olney Richard 130, 149–151, 288
 O’Neill Anna A. 188
 Osborne John Ball 163, 174, 181, 298
 Osgood Samuel 35
 Oswald Richard 39–40
 Owen Ruth Bryan 222, 227
- P
- Paine Thomas 18, 22, 24, 51
 Palfrey William 42, 44, 100
 Palmerston Henry Temple 121–122, 128
 Parafianowicz Halina 11–12, 127, 149, 173, 194, 221
 Paris Ferdinand John 16
 Parish John 87
 Park Agnes Thomas 288
 Parker John A. 117
 Partridge Richard 15–16
 Pastusiak Longin 11–12, 44, 99, 101, 109
 Paterson Paul E. 12, 62
 Paterson William 53–54
 Patterson D. 72
 Patterson Edgar 102, 234
 Patterson Richard S. 107
 Payer Harry F. 301
 Payson Charles 142, 299
 Penn William 16
 Peters Richard 34, 85, 254

- Peters William 50, 54, 65
 Phipps William, Sir 16
 Pickering Timothy 92–96, 130, 277, 293
 Pierce Franklin 126, 128, 132, 283
 Pierce Herbert H.D. 299
 Pierce Herner H.D. 159
 Pierce William 54
 Pinckney Charles 15–16, 50, 52, 55–57
 Pinckney Charles Cotesworth 94, 98
 Pinckney Thomas 84–85, 88–89
 Pinckney William 85
 Pintard John Marsden 43, 86
 Pleasanton Stephen 102
 Plischke Elmer 11, 16, 20, 28, 29, 30, 33, 35, 38, 39, 43, 61, 64, 72, 85, 94, 96, 138, 224
 Poinsett Joel R. 108
 Polk Frank Lyon 128, 171, 184, 190, 202, 294–296
 Polk James K. 124, 132, 184, 281–283
 Pollock Oliver 25
 Pollock Procopio Jacinto 96
 Porter Horace, gen 156
 Porter James D. 298
 Porter Stephen G. 200, 201
 Porter Young I. 117
 Pountis John 16
- Q
- Quincy Josiah 148, 298
- R
- Rainer Austin J. 117
 Rakove N.J. 48
 Randall Thomas 25, 44
 Randolph Edmund 34, 52–54, 58, 92–93
 Randolph Jennings Edmund 277
 Randolph Peyton 15, 16, 19
 Read Jacob 35
 Remsen Henry, Jr. 35, 69, 88, 296
 Renick Edward I. 297
 Reyneval Gerard Conrad Alexander, de 27, 30
 Rives George L. 298
 Robbins Warren D. 223, 301
 Robert Edmund 116
 Roberts P.H. 42
 Robinson D.L. 56
 Robinson William E. 132
- Rockhill William Woodville 149, 156–157, 160, 181, 297–299
 Rodell F. 50
 Rogers James Grafton 300
 Rogers John Jacob 189, 200, 202–205, 207–208, 210, 220, 237, 244, 248, 269, 272
 Ronhovde A. 94
 Roosevelt Franklin D. 73, 220, 225–226, 228–229, 245, 270, 292
 Roosevelt Theodore 130, 138, 161–162, 164–165, 168, 170, 175–176, 205, 222–223, 226–227, 233–234, 242–243, 268, 288–290, 292
 Root Elihu 131, 153, 161, 164–171, 175, 177, 193, 216, 241–243, 267–268, 289
 Rossiter Clinton 56, 59
 Rush Benjamin 51
 Rush Richard 85, 104, 125, 293
 Rusinowa Izabella 12, 48
 Russel Jonathan 103
 Russell William W. 181
 Rutledge John 50, 53, 55, 56, 72
- S
- Sanders J.B. 12, 19, 21, 26, 32, 33, 40, 55, 64, 66
 Sargent John 16
 Sayre Francis Bowes 301
 Schaeffer Mary Elizabeth 288
 Schlesinger Arthur, Jr. 60
 Schulzinger Robert D. 11, 165, 176, 179–180, 186, 189, 197, 199, 206, 210, 213, 214, 219, 220, 223
 Schweghauser J.D. 42
 Scott James Brown 164–165, 168, 171
 Scott John Morin 72
 Scott Robert 72
 Scott Wienfield, gen. 125–126
 Seddwick Theodore 66
 Sedgwick Natalie 291
 Sergeant John 111
 Seward Frederick W. 134–137, 142, 298
 Seward William Henry 134, 242, 248, 267, 284, 297
 Seymour Charles W. 179, 182, 186
 Shaler William 100
 Shaw Samuel, mjr 25, 44, 87, 116
 Sherman John 153, 155–158, 288
 Sherwood Joseph 16

- Short William 84, 88
 Simitiere Pierre Eugene, Du 72
 Skeleton (Wayles) Martha 276
 Skipwith Fulwar 86
 Smith D.G. 48, 50, 54
 Smith James 20
 Smith Lillie 290
 Smith Morgan L. 117
 Smith Peter 12, 19
 Smith Robert 101–102, 278
 Smith S. 230
 Smith Samuel 16
 Smith Sydney Y. 157, 168, 173, 187, 194
 Smith William 98
 Smith William S. 25, 40
 Southgate Richard 301
 Spaulding E. Wilder 22, 26, 69, 86, 88, 118,
 127, 138, 166, 171, 218, 227, 229, 251
 St. Clair Arthur 19
 Standish Miles 16
 Stevens John L. 150
 Stevens Mary 275
 Stevens Wilfried 212
 Stewart James B., The Honorable 151, 166,
 183, 204, 210, 219
 Stewart Margaret Sarah Cecylia 288
 Stewart Worthington E. 194
 Stimson Henry Lewis 209, 216–219, 224–225,
 244, 248, 269, 272, 292
 Stone Clara Louis 289
 Stone Walter 33
 Straus Oscar S. 145
 Street John D. 87
 Strobel Edward H. 148, 299
 Stryker John 117
 Stuart Graham Henry 11, 26, 34, 35, 37, 40, 41,
 64, 75, 81, 90, 91, 93, 102, 103, 106, 107,
 108, 109, 110, 114, 120, 122, 125, 127,
 129, 134, 138, 143, 146, 147, 148, 156,
 173, 181, 185, 187, 193, 198, 204, 212,
 213, 223, 227, 228
 Summerlin George T. 208, 301
- T
- Taft William 130, 145, 170, 175–177, 205, 216,
 243, 268, 290–292
 Talleyrand-Périgord Charles-Maurice, de 99
 Tansill Charles C. 144, 263
 Taylor George, Jr. 69, 296
- Taylor Myron C. 227
 Taylor Zachary 125–127 283
 Tazewell L.W. 113
 Temple John, Sir 40
 Tetard John P. 33
 Thomas John Addison 297
 Thomlinson John, Jr. 16
 Thomlinson John, Sr. 16
 Thomson Charles 19, 72
 Thornton William, dr 74, 99, 103
 Tilden Samuel J. 284, 286
 Trecothick Barlow 16
 Trenchard James 72
 Trescot William H. 297
 Trist Nicholas P. 124–125, 296
 Tull J.N. 42
 Tyler D. 194, 217
 Tyler Dennett, dr 139, 158, 172, 185, 194,
 217–218
 Tyler John 121–124, 281–282
- U
- Uhl Edwin F. 148, 294, 298
 Underwood Oscar 168
 Upshur Abel Parker 122–123, 282, 294
- V
- Vail Aaron 120, 296
 Van Demark H. 23, 102
 Van Dyke Henry, dr 181
 Van Dyne Frederick 220
 Vergennes Gravier Charles, de 29, 37
 Viera Alicia 222
 Vile John R. 50, 62
 Vroom 129
- W
- Wallace Joseph Washington Elliot 111
 Waldron Cowdin Marta 289
 Wales Clara Frances 289
 Walsh Charles B. 187
 Walstrom J.D. 126
 Ward Christopher L. 126
 Wardner Helen Minerva 285
 Warner Margaret 221
 Washburne Elihu Benjamin 138–139, 285

- Washington George 27, 49–50, 56–58, 60, 64, 69, 72–73, 81–82, 84, 86, 88–93, 101, 113, 167, 219, 239, 246, 276–279
- Washington Horace Lee 208
- Weare Nathaniel 16
- Webster Daniel Fletcher 121–123, 127, 134, 142, 248, 272, 281, 283, 296
- Webster Daniel Fletcher 121, 122, 296
- Weil Martin A. 11, 226
- Welles Sumner 226–227, 229, 233, 246, 271, 301
- Wellington White Mabel 292
- Wentworth John 16
- Wentworth Paul 16
- Werking Richard Hume 11, 87, 148, 149, 151, 153, 155, 156, 159, 160, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 174, 175, 176, 178, 183
- Werner Ludlow W. 222
- West T. 47, 52
- Wharton Clinton 222
- Wharton William F. 27, 128, 146–147, 294, 298
- Wheaton Henry 125
- White Andrew W. 160
- White Francis 300
- White Henry 149, 156, 169
- White Mabel Wellington 292
- White Rebecca 277
- Whitehouse James Horton 73
- Whitnah Donald R. 42, 84, 107, 130, 132, 143, 148, 168, 172, 178, 207, 242, 267
- Whitney (Witz) Rose Frances 292
- Wiecech Tomasz 12, 48
- Wiktor Emanuel, król 144
- Wiktoria, królowa 121, 149
- Wilkes Charles, kpt. 135
- William Albert M. 117
- Williams M.W. 126
- Williams Oscar F. 84
- Williams Roger 16
- Williams Wayne C. 181
- Willis Frances Elizabeth 221
- Willys John North 197
- Wilmot Henry 16
- Wilson B. 88
- Wilson Edwin C. 297
- Wilson Henry Lane 182
- Wilson Hugh Robert 175, 177–178, 203, 210–211, 213, 221, 227, 229–230, 244, 269, 301
- Wilson Huntington (Wilson Francis Mars Huntington) 163, 165, 170–171, 174–175, 178, 181, 298–299
- Wilson James 50, 53, 55–58, 239
- Wilson R.K. 19, 21
- Wilson Thomas Woodrow 130, 167, 170, 176, 179–188, 190, 243, 246, 268, 271, 290–291
- Winslow Edward 16
- Winthrop John 16
- Witherspoon John, dr 20
- Wójcik Grzegorz 12
- Wójtowicz Krzysztof 12, 61
- Wolcott Oliver, Jr. 93
- Wood Arthur B. 142
- Wood G.C. 21, 49
- Woodford Steward L. 158
- Woods Arthur 186
- Woosley Lester H. 184
- Wordliczek Łukasz 12, 61
- Wrczesz Miss 197
- Wright H. 221
- Wright H.F. 170
- Wright Joshua Butler 204–206, 208, 210, 213–214, 244, 269, 300
- Wright James, Sir 16, 75
- Y
- Yancy William Lowndes 135
- Yates Robert 54, 57
- Yeardley George, Sir 16
- Young Evan E. 196, 208
- Young Owen D. 198
- Z
- Zeitler Tiffany Max 73
- Zgórniak Marian, prof. 186

W SERII PRAC AMERYKANISTYCZNYCH
UNIWERSYTETU JAGIELLOŃSKIEGO UKAZAŁY SIĘ:

Kłosowicz Robert, *Wojna amerykańsko-brytyjska 1812–1814*, Kraków 2003.

Mania Andrzej, *Détente i polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy Wschodniej. Styczeń 1969 – styczeń 1981*, Kraków 2003.

Wordliczek Łukasz, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w dziedzinie polityki zagranicznej*, Kraków 2003.

Laidler Paweł, *Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych. Konflikt kompetencji*, Kraków 2004.

Prostak Rafał, *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego*, Kraków 2004.

Szymkowska-Bartyzel Jolanta, *Amerykański mit – polski konsument, czyli reklamowe oblicza Ameryki*, Kraków 2006.

Kijewska-Trembecka Marta, *Québec i Québécois. Ideologie dążeń niepodległościowych*, Kraków 2007.

Kłosowicz Robert, *U.S. Marines jako narzędzie polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych*, Kraków 2008.

Kamieński Łukasz, *Technologia i wojna przyszłości. Wokół nuklearnej i informacyjnej rewolucji w sprawach wojskowych*, Kraków 2008.

Derwich Karol, *Instrumenty polityki zagranicznej USA wobec państw Ameryki Łacińskiej 1945–2000*, Kraków 2010.

Zachara Małgorzata, *Broń i dyplomacja. Eksport uzbrojenia w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych*, Kraków 2010.

Modrzejewska Magdalena, *Libertariańskie koncepcje jednostki i państwa we współczesnej amerykańskiej myśli politycznej*, Kraków 2010.

W przygotowaniu:

Gabryś Marcin, *Stosunki kanadyjsko-amerykańskie w polityce premiera Pierre'a Elliotta Trudeau 1968–1984*.

REDAKTOR

Lucyna Sadko

KOREKTOR

Barbara Rydzewska

SKŁAD I ŁAMANIE

Wojciech Wojewoda

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków
tel. 12-631-18-80, 12-631-18-81, fax 02-631-18-83