

Wiktor Rak

## SZTAB PLANOWANIA POLITYKI DEPARTAMENTU STANU

Celem niniejszego artykułu jest omówienie zagadnienia planowania w polityce zagranicznej na przykładzie Sztabu Planowania Polityki Departamentu Stanu USA. Na początku przedstawiono zarys historii tej instytucji ze szczególnym uwzględnieniem okresów jej najbardziej doniosłego znaczenia w formułowaniu amerykańskiej polityki zagranicznej. Zasadniczą część artykułu stanowi omówienie głównych wyzwań stojących każdorazowo przed dyrektorem Sztabu Planowania Polityki i jego współpracownikami. Należy do nich alternatywa między skupieniem się na planowaniu strategicznym a działaniami operacyjnymi oraz skuteczność w wywieraniu wpływu na działanie całej amerykańskiej dyplomacji.

Sztab Planowania Polityki powstał w 1947 r. jako wewnętrzny *think-tank* Departamentu Stanu USA. Miała to być jednostka planistyczna, wspierająca sekretarza stanu w podejmowaniu decyzji dotyczących priorytetowych kierunków amerykańskiej polityki zagranicznej. W związku z tym jest to instytucja pozostająca poza główną linią kierownictwa w amerykańskim aparacie dyplomatycznym. Podlega bezpośrednio sekretarzowi stanu, ale jednocześnie nie jest jednostką nadrzędną względem biur regionalnych i funkcjonalnych, które są odpowiedzialne odpowiednio za poszczególne rejony świata oraz za poszczególne dziedziny polityki zagranicznej.

Potrzeba planowania politycznego wysokiego szczebla wynika z globalnego zaangażowania Stanów Zjednoczonych<sup>1</sup>. Uzasadnia ją również fakt coraz szybszego wzrostu różnych technologicznych i intelektualnych zasobów, które pozostają w dyspozycji zarówno Stanów Zjednoczonych, jak i ich partnerów w stosunkach międzynarodowych.

W stosunku do sytuacji z 1947 r., kiedy powstał Sztab Planowania Polityki, znacznie wzrósł stopień skomplikowania stosunków międzynarodowych. Liczba państw

---

<sup>1</sup> Z. Brzeziński, *Purpose and Planning in Foreign Policy*, w: „The Public Interest” Nr 14, Winter 1969, s. 70.

zwiększyła się z 51 w 1945 r. do 192<sup>2</sup> w 2006 r. Jeśli chodzi o rządowe organizacje międzynarodowe, to ich liczba od roku 1945 wzrosła sześciokrotnie. Do tego trzeba dodać pozarządowe organizacje międzynarodowe, których rola istotnie wzrasta<sup>3</sup>. Dane te pokazują, że coraz trudniej koordynować i planować skuteczną politykę zagraniczną, skoro liczba ośrodków, które mają wpływ na sytuacje międzynarodową tak znacząco wzrasta, a jednocześnie liczba narzędzi, którymi można ją kształtować, jest bardzo duża. Gospodarczy wymiar obecnej rzeczywistości międzynarodowej i zmiany w rozkładzie zamożności również przyczyniają się do skomplikowania i „depolaryzacji”<sup>4</sup> międzynarodowych stosunków gospodarczych. Mimo istnienia w dalszym ciągu wielkich obszarów biedy dochód narodowy wielu krajów – często marginalizowanych lub zwasalizowanych w latach zimnej wojny – wzrasta, umożliwiając im odgrywanie istotniejszej roli w stosunkach międzynarodowych. Szczególną rolę zaczyna odgrywać Azja<sup>5</sup>.

W okresie zimnej wojny i bipolarnego układu sił stopień skomplikowania stosunków międzynarodowych był niski. Jednak już wtedy dostrzeżono konieczność powołania jednostki planującej politykę zagraniczną. Obecnie, począwszy od rozpadu systemu bipolarnego, stopień skomplikowania w relacjach międzynarodowych wzrasta, co jeszcze bardziej zwiększa zapotrzebowanie na wyspecjalizowaną instytucję planistyczną.

W precyzyjnym umiejscowieniu Sztabu Planowania Polityki w amerykańskim systemie kierowania polityką zagraniczną pomóc może poniższy schemat.

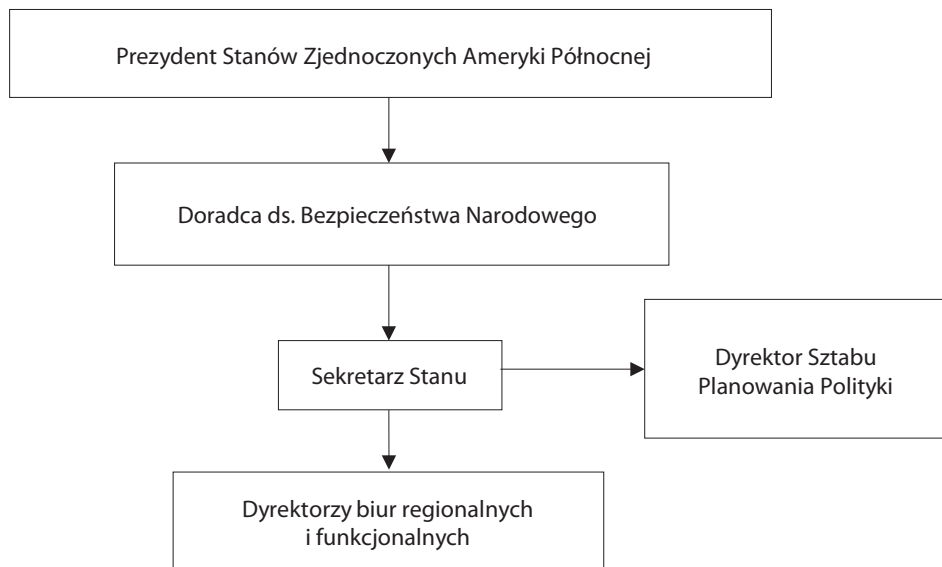
---

<sup>2</sup> Chodzi o liczbę państw-członków ONZ – zob. <http://www.un.org/en/members/growth.shtml>, 18.01.2010; w MKOL podmiotów państwowych jest jeszcze więcej, ich liczba sięga 205 – zob. <http://www.olympic.org/en/content/National-Olympic-Committees/>, 18.01.2010.

<sup>3</sup> Por. K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2006, s. 187–188.

<sup>4</sup> Depolaryzacja jest tu rozumiana jako wzrost gospodarczego znaczenia różnych krajów rozwijających się przy względnym osłabieniu starego centrum świata gospodarczego – krajów europejskich i Stanów Zjednoczonych.

<sup>5</sup> Z. Brzeziński, *Major Foreign Policy Challenges for the Next U.S. Presidency*, Chatham House, 17.11.2008, Londyn, [http://www.chathamhouse.org.uk/files/13106\\_85\\_1brzezinski.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/13106_85_1brzezinski.pdf), 12.04.2011.



Schemat 1. Relacje w amerykańskim systemie kierowania polityką zagraniczną

## 1. Zarys historii Sztabu Planowania Polityki w Departamencie Stanu

### 1.1. Okoliczności powstania Sztabu Planowania Polityki

Sztab Planowania Polityki powstał w kluczowym momencie dla historii świata, a w szczególności dla Stanów Zjednoczonych Ameryki, czyli w okresie kształtowania się ładu międzynarodowego po II wojnie światowej<sup>6</sup>.

Stany Zjednoczone, które przestały być dłużnikiem Europy już w wyniku I wojny światowej, w 1945 r. były jedynym mocarstwem atomowym, a ich udział w ówczesnej produkcji przemysłowej świata o gospodarce wolnorynkowej osiągnął w roku 1947 poziom 62%. Stany Zjednoczone stały się teraz największym międzynarodowym wierzycielem. Ich PKB wzrosło w ciągu sześciu lat, od roku 1938 do roku 1944, o 150%, z poziomu 64 mld dolarów do poziomu 160 mld dolarów. Będąc potęgą właściwie w każdej dziedzinie, Stany Zjednoczone nie uzyskały, w porównaniu do ZSRR, tak korzystnych pozycji strategicznych. Wynikało to w znacznej mierze z tego, że nie prowadziły żadnej polityki długofalowej. Nastawiły się całkowicie na zniszczenie

<sup>6</sup> Por. N. Fergusson, *Colossus – The Rise and Fall of the American Empire*, Penguin, London 2004, s. 1–29.

nazistowskich Niemiec i imperialnej Japonii, pozostawiając decyzje o przyszłym geopolitycznym układzie sił na „po wojnie”<sup>7</sup>.

Taka postawa ułatwiła Józefowi Stalinowi zagarnięcie państw Europy Środkowej i Wschodniej i w praktyce stworzenie ze Związku Radzieckiego drugiego supermocarstwa. Otwarte pozostaje pytanie, czy gdyby Sztab Planowania Polityki istniał w Departamencie Stanu już w czasie II wojny światowej, to Europa Środkowa uniknęłaby radzieckiego totalitaryzmu.

Sztab Planowania Polityki powstał za prezydentury Harry’ego Trumana wtedy, kiedy sekretarzem stanu był George Marshall. Przykładem tego, jak Amerykanom brakowało planowania strategicznego może być decyzja o pozostaniu ich sił wojskowych w Europie, a w zasadzie jej brak. Nigdy otwarcie jej nie podjęto, a symbolicznym zaakceptowaniem *status quo* było powołanie VI Floty w odpowiedzi na agresywne zamiary ZSRR wobec Turcji i Iranu.

George F. Kennan<sup>8</sup> dostrzegł tę istotną wadę amerykańskiej polityki zagranicznej, gdy obserwował metody postępowania praktykowane przez ZSRR. Nabral wówczas głębokiego przekonania, że praca analityczna jest niezbędna do prowadzenia skutecznej polityki wobec Związku Radzieckiego<sup>9</sup>.

Impet tym działaniom nadał G. Marshall przekonany, że Sowieci mają skrupulatnie sporządzony, długofalowy plan działania, podczas gdy Amerykanie są w stanie reagować tylko na bieżące wydarzenia. W dniu 29 kwietnia 1947 roku powołano G. Kennana na stanowisko dyrektora Sztabu Planowania Polityki. Natychmiast otrzymał on polecenie przygotowania symulacji dotyczącej przyszłości Europy.

## 1.2. Pierwsze zadania Sztabu Planowania Polityki

Sztab Planowania Polityki stworzył koncepcję, która umożliwiła wprowadzenie Planu Marshalla w Europie. Ponadto Sztab przygotował założenia skutecznej polityki Stanów Zjednoczonych wobec odbudowujących się z całkowitej klęski Niemiec i Japonii. Dyrektor Sztabu Planowania Polityki szybko zrozumiał, że dojdzie do konfliktu między Josipem Brozem Tito a J. Stalinem. Zdaniem L. Pugliariesiego i D. Ber-

<sup>7</sup> Por. L. Pugliaresi, D.T. Berliner, *Policy Analysis at the Department of State: The Policy Planning Staff*, w: „Journal of Policy Analysis and Management” Vol. 8, Nr 3, Summer 1989, s. 383.

<sup>8</sup> George Kennan (1904–2005), dyplomata amerykański, z-ca szefa amerykańskiej misji dyplomatycznej pod koniec II wojny światowej, autor słynnego długiego telegramu (przeredagowanego następnie w *Artykuł X* i opublikowanego w „Foreign Affairs”), pierwszy dyrektor Sztabu Planowania Polityki, następnie Ambasador Stanów Zjednoczonych w Związku Radzieckim, przeciwnik rozszerzenia NATO po zakończeniu zimnej wojny.

<sup>9</sup> Dobrym przykładem takiego sposobu myślenia jest jego analiza pt. „Rosja – siedem lat później”, którą G. Kennan przekazał ambasadorowi A. Harrimanowi w roku 1944.

linera, o skuteczności Sztabu Planowania Polityki w początkowym okresie w dużej mierze decydowały zażyłe relacje między G. Kennanem i G. Marshalllem.

G. Kennan zdecydował się zrezygnować, kiedy jego zwierzchnik i przyjaciel, G. Marchall, został zastąpiony przez D. Achesona (1893–1971). Spór D. Achesona z G. Kennanem wybuchł na tle oceny skali i charakteru radzieckiego zagrożenia. Dyrektor Sztabu nie przeceniał możliwości ZSRR i był zwolennikiem działań ekonomicznych oraz ewentualnie politycznych w celu powstrzymania jego ekspansji. Tymczasem D. Acheson, odkąd w 1946 r. nabrał przekonania o tym, że J. Stalin nie zaspokoi się wyłącznie Europą Środkową i Wschodnią, lecz będzie szukał dalszych zdobyczy, stał się zimnowojennym jastrzębiem, postrzegającym problem Związku Radzieckiego przede wszystkim w kategoriach militarnych

Sztab G. Kennana zajmował się również całym wachlarzem innych zagadnień. W kwestii Chin zajął stanowisko zupełnie odmienne niż w odniesieniu do Europy Środkowej. Uważał Chiny za obszar o drugorzędnym znaczeniu. Co ciekawe, G. Kennan był przekonany, że na dłuższą metę nawet takie mocarstwo, jak ZSRR nie będzie w stanie zwasalizować Chin, tak jak to zrobiono z Europą Środkową<sup>10</sup>. Istnieje przypuszczenie, że takie prognozy, mówiące o nieuniknionym konflikcie komunistów chińskich z radzieckimi, skłoniły Amerykanów do ograniczenia pomocy dla Kuomintangu<sup>11</sup>. Sztab Planowania Polityki zaangażował się również w prace analityczne nad planami względem Japonii<sup>12</sup>, integracją europejską, rolą Wielkiej Brytanii, międzynarodową kontrolą nad bronią jądrową i rozwojem broni wodorowej<sup>13</sup>. Sztab Planowania Polityki przyczynił się do utrzymania znaczenia Departamentu Stanu w amerykańskim systemie formułowania polityki zagranicznej, ograniczając przy tym wpływy Departamentu Obrony w nowoutworzonej Radzie Bezpieczeństwa Narodowego (NSC)<sup>14</sup>. Sztab Planowania Polityki przygotował również rekomendacje na ósmą konferencję państw amerykańskich w Bogocie i główne założenia amerykańskiej polityki zagranicznej na zachodniej półkuli w odniesieniu do zwalczania komunizmu<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Por. W.D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947–1950*, Princeton University Press, Princeton 1992, s. 217.

<sup>11</sup> J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2007, s. 59–60.

<sup>12</sup> Por. W.D. Miscamble, *op.cit.*, s. 251.

<sup>13</sup> Por. *ibidem*, s. 281.

<sup>14</sup> P. Rodman, *Presidential Command. Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, Alfred A. Knopf, New York 2009, s. 19.

<sup>15</sup> Policy Planning Staff paper no. 26, *To establish U.S. policy regarding anti-Communist measures which could be planned and carried out within the Inter-American System*, 22.03.1948.

Drugim dyrektorem Sztabu został Paul H. Nitze<sup>16</sup>, wcześniej zastępca G. Kennana. Nowy dyrektor ściśle współpracował z D. Achesonem. Zachęcał Sztab do pracy nad okresem pięcioletnim, jego zdaniem optymalnym, uzasadniając to następująco: „Jakie są możliwości unikania wojny ze Związkiem Radzieckim w dłuższym okresie?”<sup>17</sup>. Reprezentował również Departament Stanu na spotkaniach z Kolegium Połączonych Szefów Sztabów (*Joint Chiefs of Staff*), w wielu dyskusjach wielostronnych i na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa Narodowego. W trakcie irańskiego kryzysu naftowego P.H. Nitze odegrał kluczową rolę jako negocjator<sup>18</sup>. Jest to przykład świadczący o tym, że rola Sztabu Planowania Polityki wzrasta w trakcie sytuacji kryzysowych<sup>19</sup>. W okresie, kiedy dyrektorem był P. Nitze, Sztab przygotował również projekt NSC-68, który jest uznawany za zintegrowany zimnowojenny plan polityczny Stanów Zjednoczonych<sup>20</sup>. W przypadku większości spraw D. Acheson wierzył w osąd P. Nitze’go. Ten duet potrafił zachować spójność, nawet jeśli w odniesieniu do niektórych zagadnień mieli przeciwne opinie.

Reasumując, pierwszy okres istnienia Sztabu Planowania Polityki przyniósł wiele wydarzeń, które wpłynęły na dalszy rozwój tej instytucji. Z jednej strony odnosiła ona już od samego początku niepodważalne sukcesy, takie jak przeprowadzenie Planu Marshalla czy utworzenie NATO, z drugiej jednak stosunkowo szybka rezygnacja G. Kennana ujawniła istotne problemy w działaniu tej instytucji, jak i całego Departamentu Stanu. Chodziło przede wszystkim o posiadanie realnego wpływu na politykę zagraniczną USA i konkurencję z innymi instytucjami na tym polu.

### 1.3. Sztab Planowania Polityki w okresie rządów J.F. Kennedy’ego i L. Johnsona

Za czasów J.F. Kennedy’ego i L. Johnsona doszło do zmian. Sztab Planowania Polityki nosił wtedy nazwę Rada Planowania Polityki (*Policy Planning Council*)<sup>21</sup>. Walt W. Rostow<sup>22</sup> został dyrektorem Rady w listopadzie 1961 r. Skala pracy wzrosła,

<sup>16</sup> P.H. Nitze (1907–2004), karierę zaczynał jako bankier inwestycyjny, w latach 1979–1981 prowadził negocjacje rozbrojeniowe INF (*Intermediaterange Nuclear Forces*) i START (*Strategic Armament Talks*).

<sup>17</sup> Por. L.P. Bloomfield, *Policy planning redefined: what the planners really think*, w: „International Journal” Vol. 32, 1976–1977, s. 826.

<sup>18</sup> Por. L.P. Bloomfield, *Planning Foreign Policy: Can it be Done?*, w: „Political Science Quarterly” Nr 93, Fall 1978, s. 373.

<sup>19</sup> Por. L.P. Brady, *Planning for foreign policy: a framework for analysis*, w: „International Journal” Vol. 32, 1976–1977, s. 840.

<sup>20</sup> <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/nsc-68/nsc68-1.htm>, 06.09.2009.

<sup>21</sup> Por. L.P. Brady, op.cit., s. 829.

<sup>22</sup> Walter Whitman Rostow (1916–2003), amerykański polityk i ekonomista, stypendysta Rhodesa, autor *The Stages of Economic Growth: A Non Communist Manifesto*, stworzył tzw. „tezę Rostowa” odnoszącą się do wojny w Wietnamie, wykładowca na Uniwersytecie w Austin.

o czym świadczy liczba opublikowanych dokumentów: w okresie 1961–1966 Rada wydała 339 dokumentów o średniej długości 50 stron. W samym roku 1964 wydano 71 dokumentów<sup>23</sup>. Sekretarz stanu nie miał czasu zapoznać się z całym tym dorobkiem. „Rostow po prostu przygniótł prezydenta wynikami swojej pracy, z której znaczna część była postrzegana jako podejrzana. Kennedy w pewnym momencie zauważył, że «Walt potrafi szybciej pisać, niż ja czytać». I nie był to komplement”<sup>24</sup>. Dnia 8 lutego 1963 r. doszło do pewnego poszerzenia kompetencji. Sztab, w połączeniu z biurami regionalnymi i Agencją Rozwoju Międzynarodowego, stał się odpowiedzialny za koordynację i rozwój Narodowych Dokumentów Strategii. Okres rządów demokratów, 1961–1969, był okresem osłabienia całego Departamentu Stanu i erozji jego kompetencji na rzecz innych instytucji, szczególnie Departamentu Obrony.

#### 1.4. Okres dominującej roli H. Kissingera

Elliot Richardson, podsekretarz stanu w administracji Richarda Nixona, proponował połączyć inne funkcje w Departamencie w celu sformowania nowego Sztabu. Nowa instytucja otrzymała nazwę Sztabu Planowania i Koordynowania i zastąpiła Radę Planowania Polityki. Jednak, cel podsekretarza E. Richardsona, którym było według L. Pugilaresiego i D.T. Berlinera stworzenie rzeczywistego ośrodka planowania w Departamencie Stanu, nie został zrozumiany. Sekretarz William Rogers, po prezentacji otwierającej pracę nowej instytucji, wyraził nadzieję, że „panowie planiści znajdą sobie coś do roboty”<sup>25</sup>.

W sierpniu 1973 r. doszło do zmian, które miały kluczowy wpływ na przyszłość Sztabu. Henry Kissinger<sup>26</sup> został sekretarzem stanu, ale jednocześnie pozostał głównym doradcą ds. bezpieczeństwa narodowego w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego<sup>27</sup>. Dało mu to ogromną władzę i pozwoliło spojrzeć na organizację systemu prowadzenia polityki zagranicznej z szerszej perspektywy. W wyniku zmian funkcje planistyczne w Departamencie Stanu stały się znów istotne w formułowaniu polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. H. Kissinger przeniósł Winstona Lorda<sup>28</sup> z Rady Bezpieczeństwa Narodowego do Sztabu Planowania i Koordynowania na stanowisko dyrektora. H. Kissinger skupiał więc całą władzę wokół siebie. Ograniczało

<sup>23</sup> Por. J.P. Lecacos, *Fire In the In-Basket*, New York 1968, s. 533. Dane za: L.P. Brady, op.cit., s. 831.

<sup>24</sup> D. Milne, *America's Rasputin: Walt Rostow and the Vietnam War*, Hill and Wang, New York 2008, s. 99.

<sup>25</sup> D. Madar, *Patronage, Position, and Policy Planning: S/P and Secretary Kissinger*, w: „The Journal of Politics” Nr 4, November 1980, s. 1069.

<sup>26</sup> H. Kissinger (ur. 1923), w trakcie wojny służył jako tłumacz, ukończył Uniwersytet Harvarda, związany z Partią Republikańską, współpracownik prezydenta R. Nixona, założyciel Kissinger Associates.

<sup>27</sup> Por. C. Bell, *The diplomacy of detente: the Kissinger era*, Martin Robertson, London 1977.

<sup>28</sup> Winston Lord (ur. 1937).

to samodzielność urzędników Departamentu Stanu<sup>29</sup>, ale podniosło rolę Sztabu Planowania Polityki.

Powrócono do pierwotnej nazwy Sztab Planowania Polityki. Dyrektor W. Lord szczególnie zasłużył się w sferze formułowania polityki względem Chińskiej Republiki Ludowej. Rola W. Lorda i całego Sztabu w polityce chińskiej jest przykładem na to, że w sprawach niepodlegających żadnemu z biur regionalnych albo wykraczających poza ich dotychczasowe kompetencje pozostaje pole do działania dla Sztabu Planowania Polityki<sup>30</sup>. Sztab może się zatem stać pewnego rodzaju „odwodem do specjalnych poruczeń”. Liczba jego członków wzrosła do rekordowych dwudziestu dziewięciu. W. Lord był w stanie ponadto wywrzeć osobisty wpływ na H. Kissingera, jeśli uwagi Sztabu nie zostały uwzględnione przez pracowników innych biur<sup>31</sup>. Dawało mu to bardzo silne wpływy w ramach sposobu działania narzuconego Departamentowi Stanu przez H. Kissingera<sup>32</sup>.

H. Kissinger doceniał Sztab i jego działanie w latach 70., które nazywał w wielu dziedzinach najbardziej kreatywnymi od czasów G. Kennana, np. w sprawach chińskich czy proliferacji broni jądrowej. Sztab miał wspierać H. Kissingera w ten sam sposób, w jaki wcześniej wspierał go zespół doradców w Narodowej Radzie Bezpieczeństwa<sup>33</sup>. Odbiło się to jednak pewnym kosztem. Planiści nie poświęcali wystarczająco dużo energii na czasochłonne studia w zakresie polityki zagranicznej, lecz koncentrowali się na bieżących operacjach i zagadnieniach krótkoterminowych.

### 1.5. Ostatni okres zimnej wojny – lata 1976–1989

Zwycięstwo kandydata demokratycznego w wyborach w 1976 r. przyniosło szereg zmian: sekretarzem stanu został Cyrus Vance<sup>34</sup>, a Anthony Lake<sup>35</sup>, dawny bliski przyjaciel sekretarza C. Vance’a, otrzymał stanowisko dyrektora Sztabu Planowania Polityki. Chcieli oni powierzyć Sztabowi Planowania Polityki zarzucone zadanie długofalowego, zorientowanego na przyszłość, niezależnego planowania<sup>36</sup>. Kiedy dyrektorem był A. Lake, Sztab został zredukowany do dwudziestu dwóch członków<sup>37</sup>.

<sup>29</sup> Por. D. Madar, *op.cit.*, s. 1065.

<sup>30</sup> Por. J.H. Kalicki, *The State Department policy planning process*, w: „International Journal” Vol. 32, 1976–1977, s. 851.

<sup>31</sup> Por. D. Madar, *op.cit.*, s. 1076.

<sup>32</sup> Por. *ibidem*, s. 1077.

<sup>33</sup> Por. *ibidem*, s. 1068.

<sup>34</sup> Cyrus Vance (1917–2002), zanim objął stanowisko w rządzie był oficerem marynarki wojennej i prawnikiem.

<sup>35</sup> Anthony Lake (ur. 1939), konsul w Sajgonie i wicekonsul w Hue w Wietnamie Południowym.

<sup>36</sup> Por. L.P. Bloomfield, *Planning...*, *op.cit.*, s. 370.

<sup>37</sup> Por. *ibidem*, s. 377.



W stosunku do poprzedniego składu w Sztapie przybyło pracowników młodszych wiekiem. Dobór ludzi był oparty na merytorycznych wskazówkach, przy czym przywiązywano szczególną wagę do znajomości ekonomii. Zespół miał dużą dowolność w prowadzeniu własnych działań. Jako dyrektor A. Lake pragnął ożywienia planistycznych i analitycznych funkcji Sztabu. Mimo wysiłków, by długofalowe planowanie i analizy stały się niezależne od bieżących działań oraz były ważną częścią działalności Sztabu, założenia te zostały zrealizowane tylko formalnie.

W trakcie ośmiu lat rządów Ronalda Reagana funkcję dyrektorów Sztabu Planowania Polityki pełniły 4 osoby. Najpierw Paul D. Wolfowitz, który był u progu swej kariery i sprawował swój urząd przez półtora roku. Jego następcą został Stephen D. Bosworth, który wkrótce został ambasadorem na Filipinach. Dużo większą rolę odegrali Peter W. Rodman i Richard H. Solmon. Następcą R. Reagana, George Bush, powołał na sekretarza stanu Jamesa Bakera, który współpracował z Dennisem Rossem – dyrektorem Sztabu Planowania Polityki. Dyrektor D. Ross był oceniany przez Madeleine Albright<sup>38</sup> jako człowiek w równym stopniu inteligentny, co zaangażowany i przyzwoity<sup>39</sup>.

## 1.6. Sztab Planowania Polityki po zimnej wojnie

W okresie obu kadencji Billa Clintona stanowisko dyrektora Sztabu piastowali: Samuel Lewis, James Steinberg, Gregory Craig i Morton Halperin. G. Craig był według M. Albright pomysłowy i zdecydowany, choć nie należał do grona najbliższych doradców sekretarza stanu. Łączył funkcję dyrektora Sztabu Planowania Polityki z obowiązkami koordynatora rządu amerykańskiego ds. Tybetu<sup>40</sup>. M. Halperin był wieloletnim współpracownikiem M. Albright, która była przekonana o jego ponadprzeciętnych zdolnościach intelektualnych i doświadczeniu w rozgrywkach wewnątrz administracji<sup>41</sup>. Tuż po objęciu przez niego stanowiska dyrektora Sztabu Planowania Polityki doszło do masakry Albańczyków w Racaku. Bezpośrednio po tym wydarzeniu M. Halperin oraz S. Talbot i J. Rubin brali udział w naradach z M. Albright. W ich trakcie podjęto decyzję o nalotach na Serbię jako metodzie powstrzymania dalszych mordów<sup>42</sup>. W okresie kryzysu kosowskiego Sztab Planowania Polityki uczestniczył w przygotowywaniu różnych scenariuszy. M. Halperin

<sup>38</sup> Madeleine Albright (ur. 1937), ukończyła Wellesley College, na początku kariery dziennikarka związana z demokratami, sekretarz stanu w administracji B. Clintona, orędowniczka rozszerzenia NATO.

<sup>39</sup> Por. M. Albright, *Madam Secretary: A Memoir*, Miramax Books, New York 2003, s. 293.

<sup>40</sup> Por. *ibidem*, s. 233.

<sup>41</sup> Por. *ibidem*, s. 393–394.

<sup>42</sup> Por. *ibidem*.

wraz ze swym zastępcą, D. Hamiltonem, byli odpowiedzialni za długookresowy plan gospodarczej odbudowy regionu<sup>43</sup>.

Według P. Rodmana, Colin Powell, sekretarz stanu w latach 2001–2005, nie potrafił skorzystać z pracy Richarda Haassa i jego współpracowników ze Sztabu Planowania Polityki. Według P. Rodmana, R. Haass mógł z powodzeniem pełnić rolę tzw. „końskiej muchy”<sup>44</sup> i mobilizować administrację Departamentu Stanu do zwiększenia skuteczności. Do tego jednak nie doszło, w opinii P. Rodmana, z winy C. Powella.

Obecna struktura Sztabu Planowania Polityki jest następująca. Dyrektor jest wspierany przed jednego bądź dwóch zastępców oraz dyrektorów sześciu departamentów – analiz, projektów specjalnych, koordynacji polityki, przekazu polityki, planowania rozmów oraz komunikowania. Departament analiz tworzy analizy regionalne i funkcjonalne oraz identyfikuje luki w polityce. W chwili obecnej projekty specjalne to antyterroryzm i odbudowa Afganistanu. Departament koordynacji polityki współpracuje z biurami regionalnymi i funkcjonalnymi. Przekazywanie polityki polega na przygotowywaniu przemówień, artykułów i wystąpień. Departament planowania rozmów przygotowuje rozmowy z partnerami oraz zajmuje się bieżącą dyplomacją. Departament komunikowania nadzoruje wymianę informacji z organizacjami pozarządowymi i ekspertami.

Po wyborze Baracka Obamy, Hillary Clinton na dyrektora Sztabu wybrała Anne-Marie Slaughter<sup>45</sup>, która jest jedyną, jak na razie, kobietą na stanowisku dyrektora w historii tej instytucji.

<sup>43</sup> Por. ibidem, s. 411.

<sup>44</sup> P. Rodman, op.cit., s. 238. Samo pojęcie „końskiej muchy” przypomina stosowaną w biznesie koncepcję „adwokata diabła”. Chodzi tu o osobę, której głównym zadaniem jest ocenianie i krytykowanie.

<sup>45</sup> Anne-Marie Slaughter (ur. 1957), absolwentka Uniwersytetu w Princeton, dziekan Szkoły Spraw Publicznych i Międzynarodowych im. W. Wilsona tamże. Proponuje zupełnie nową koncepcję układania relacji międzynarodowych. Nie jest to przejście od monopolarizmu epoki G.W. Busha do polipolarizmu, lecz do budowania koalicji („sieci”) państw i podmiotów niepaństwowych w celu rozwiązywania konkretnych problemów. W przyjęciu takiej metody postępowania można widzieć próbę odpowiedzi na problem apolarizmu poruszany m.in. przez innego dyrektora Sztabu Planowania Polityki, R. Haassa. Takie zadanie, zdaniem A.-M. Slaughter, wymaga od dyplomatów umiejętności nie tyle analizowania i raportowania, ile budowania organizacji i struktur. Ponadto nowoczesne technologie będą niezastąpionymi narzędziami tej „nowej dyplomacji”. W listopadzie 2009 r. A.-M. Slaughter stanęła jako współprzewodnicząca na czele *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR). Do jej najbardziej znanych prac należą książki *Idea Ameryki: Zachowanie wiary w nasze wartości w niebezpiecznym świecie* (*The Idea that Is America: Keeping Faith with Our Values in a Dangerous World*) i *Nowy porządek światowy* (*A New World Order*). W tej drugiej zajmuje się sieciowymi relacjami między przedstawicielami rządów narodowych jako coraz istotniejszymi składnikami globalnego rządzenia. Spośród podanych na stronie internetowej ponad stu publikacji naukowych, których jest autorką bądź współautorką, w kontekście jej pracy w Sztabie kilka zwraca szczególną uwagę. *Przywództwo strategiczne: Ramy dla narodowego bezpieczeństwa strategicznego* (*Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy*) jest bardzo dobrze zaplanowaną, komentującą obecną sytuację i, co najważniejsze, dającą jasne wskazówki, włącznie z wskazaniem priorytetów, publikacją przygotowaną przez Centrum na rzecz Nowego Amerykańskiego Bezpieczeństwa. Natomiast *Amerykańska*

## 2. Kadry Sztabu Planowania Polityki

Zgodnie z teorią, jak i praktyką zarządzania, jednym z najważniejszych zasobów każdej instytucji jest kapitał ludzki, ponieważ to on w bardzo istotnym stopniu decyduje o skuteczności działania. Dlatego, badając źródła skuteczności bądź jej braku w działalności Sztabu Planowania Polityki, należy też podjąć próbę przeanalizowania kadr, które w nim pracowały.

**Tabela 1. Dyrektorzy Sztabu Planowania Polityki**

Imię i nazwisko dyrektora	Lata pełnienia funkcji	Kierunek wykształcenia (uniwersytet)	Wiek objęcia funkcji	Członek Służby Zagranicznej	Późniejsza kariera
Anne-Marie Slaughter	od 2009	Stosunki międzynarodowe i prawo	51	Nie	
David F. Gordon	2007–2009	Nauki polityczne i ekonomia			Szef badań Euroasia Group
Stephen D. Krasner	2005–2007	Historia i stosunki międzynarodowe	63	Nie	Profesor nauk politycznych na Uniwersytecie w Stanford
Mitchell B. Reiss	2003–2005	Prawo		Nie	Wysłannik prezydenta G.W. Busha do Irlandii Północnej
Richard N. Haass	2001–2003	Stosunki międzynarodowe	50	Nie	Przewodniczący Rady Stosunków Międzynarodowych
Morton H. Halperin	1998–2001	Stosunki międzynarodowe	60	Nie	Starszy doradca w Instytucie Otwartego Społeczeństwa
Gregory B. Craig	1997–1998	Prawo	52	Nie	Doradca w Białym Domu w administracji Baracka Obamy
James Steinberg	1994–1996	Prawo	41	Nie	Podsekretarz stanu w administracji Baracka Obamy
Samuel W. Lewis	1993–1994	b.d.	63	Nie	Emerytura i praca w Forum Polityki Izraelskiej
Dennis B. Ross	1989–1992	b.d.	59		Wysłannik prezydenta G.W. Busha i B. Clintona na Bliski Wschód
Richard H. Solomon	1986–1989	b.d.			
Peter W. Rodman	1984–1986	Prawo	51		Asystent Sekretarza Obrony ds. Międzynarodowych Spraw Bezpieczeństwa

*krawędź: Władza w wieku sieci (America's Edge: Power in the Networked Century)* jest opracowaniem zgłębiającym wyzwania, jakie stawiają sieciowe połączenia. Teza autorki mówi, że takie kształtowanie się współczesnego świata Ameryka może wykorzystać do umocnienia swej roli.

cd. tabeli 1.

Stephen W. Bosworth	1983–1984	b.d.	44		Dziekan Fletcher School of Law and Diplomacy
Paul D. Wolfowitz	1981–1982	Matematyka i chemia	38	Nie	Podsekretarz obrony i prezes Banku Światowego
W. Anthony Lake	1977–1981	Międzynarodowe stosunki gospodarcze	38	Nie	Doradca ds. Bezpieczeństwa prezydenta B. Clintona
Winston Lord	1973–1977	(Yale)	36	Tak	Przewodniczący Rady Stosunków Międzynarodowych i ambasador w ChRL
James S. Sutterlin	1973	b.d.	b.d.	Tak	
William I. Cargo	1969–1973	b.d.	b.d.	Tak	Ambasador w Nepalu
Henry David Owen	1966–1969	b.d.	b.d.	Tak	Ambasador w administracji J. Cartera
Walt Whitman Rostow	1961–1966	Ekonomia	45	Nie	Doradca ds. Bezpieczeństwa prezydenta L.B. Johnsona
George C. McGhee	1961	b.d.	49	Nie	Ambasador w administracji L.B. Johnsona
Gerard C. Smith	1957–1961	Prawo	43	Nie	Dyrektor Agencji Kontroli Zbrojeń i Rozbrojenia
Robert R. Bowie	1953–1957	Prawo	46	Nie	Członek Komisji Trilateralnej
Paul H. Nitze	1950–1953	Bankowość inwestycyjna	43	Nie	Sekretarz marynarki
George F. Kennan	1947–1949	Stosunki międzynarodowe	43	Tak	M.in. laureat Medalu Wolności

Źródło: <http://www.state.gov/r/pa/ho/po/12112.htm>, 27.09.2009.

W kategorii „Wykształcenie dyrektorów” dominują nauki społeczne. Większość dyrektorów otrzymała nominację, będąc w wieku między 40 a 60 lat. Najmłodszym dyrektorem był W. Lord, którego następcami było dwóch równie relatywnie młodych planistów (A. Lake i P. Wolfowitz). Najstarszymi dyrektorami byli S. Davis i Stephen D. Krasner. Wyraźnie widać, że większość dyrektorów otrzymywała nominację mniej więcej w środku swojej kariery. Na pewno ograniczało to ich niezależność od przełożonych, więc zdolność do obrony własnych poglądów zależała bardziej od charakteru i cech osobistych niż od pozycji i doświadczenia.

Sprawowanie funkcji dyrektora Sztabu pomagało w dalszej karierze akademickiej, rządowej i w organizacjach pozarządowych. Pozostaje pytanie, czy osiągnięcia dyrektorów sprzed ich pracy na czele Sztabu i tak nie byłyby wystarczające do osiągnięcia wysokich stanowisk zwińczających ich kariery. Chyba najświetniejszym przykładem awansu są dalsze losy P. Wolfowitza, który odegrał istotną rolę jako podsekretarz obrony, a następnie został prezesem Banku Światowego.

Wykonanie skomplikowanych zadań, przed którymi staje instytucja planistyczna, wymaga nie tylko pracy dyrektora, ale także wielu współpracowników. Dlatego aby w pełni ocenić jakość kadr Sztabu Planowania Polityki, należy też przeanalizować, jacy pracownicy pomagali dyrektorom w realizacji ich zadań. Kadry tej instytucji można badać pod względem profesji, wieku, kierunków wykształcenia i liczebności.

Pierwszy skład Sztabu to: oficer wojska, ekonomista rządowy, nauczyciel akademicki, funkcjonariusz służby zagranicznej i były osobisty asystent Cordella Hulla, przedwojennego sekretarza stanu<sup>46</sup>. Do lat 60. Sztab rozrósł się i liczył od dwunastu do szesnastu członków, którzy mieli stopień w służbie zagranicznej Stanów Zjednoczonych FSO-1 lub FSO-2 (*Foreign Service Officer*)<sup>47</sup>. Później skład podlegał dalszej rozbudowie, np. w roku 1973, czyli w roku odejścia W.I. Cargo, Sztab Planowania Polityki osiągnął liczbę 21 członków.

Niektórzy specjaliści używają do określenia pracowników Departamentu Stanu metafor związanych z wiekiem, dzieląc ich na „młodszych” i „starszych”. Planistów określają oni „młodszymi”. Tym samym powinna ich cechować kreatywność i przebojowość. Pracownicy liniowi „są starsi” i potrzebują wsparcia ze strony młodszych<sup>48</sup>. Analiza pracowników Sztabu pod względem wieku przynosi następujące wnioski: starsi pracownicy według teorii zarządzania zasobami ludzkimi reprezentują doświadczenie, spokój i mają z reguły ugruntowaną pozycję, natomiast młodszy pracownicy są odważniejsi i zaangażowani, gotowi do działania, częściowo też bardziej idealistyczni. Jednocześnie mają generalnie słabszą pozycję, większe potrzeby docenienia (w tym gratyfikacji pieniężnej) i obawiają się o swoją dalszą karierę. W tym miejscu celowe wydaje się postawienie tezy o konieczności istnienia „heterogenicznego składu” instytucji planistycznej. Oznacza to, że aby taki podmiot był skuteczny, musi się składać zarówno ze starszych pracowników, którzy mają znaczne doświadczenie i większe możliwości oddziaływania, jak i z młodszych planistów, którzy byliby wysoce zaangażowani w dążenie do celu i zdolni do poszukiwania z wigo-rem nowatorskich rozwiązań.

Z. Brzeziński wskazuje na problem polegający na tym, że planiści z reguły są tuż przed takim miejscem kariery, w którym albo osiągną jej szczyt, czyli stanowisko ambasadora, albo odejdą na przymusową emeryturę. Co więcej, ich przydzielone zadania planistyczne mniej więcej odzwierciedlają geograficzno-funkcjonalną strukturę Departamentu Stanu<sup>49</sup>. W tych okolicznościach występuje naturalna, silna tendencja do unikania niepotrzebnych konfliktów w ważnych, z punktu widzenia dalszej

<sup>46</sup> Por. W.D. Miscamble, *op.cit.*, s. 384.

<sup>47</sup> Por. Z. Brzeziński, *Purpose...*, *op.cit.*, s. 66.

<sup>48</sup> Por. L.P. Bloomfield, *Policy...*, *op.cit.*, s. 822.

<sup>49</sup> Por. Z. Brzeziński, *Purpose...*, *op.cit.*, s. 66.

kariery, relacjach. W efekcie, zredukowana jest gotowość do innowacji i podejmowania wyzwań, a także do sformułowania konstruktywnej krytyki.

Warto również prześledzić sytuację kadrową w Sztabie za czasów W. Lorda, czyli w okresie największych wpływów tej instytucji. W tym czasie połowa planistów zajmowała się sprawami ekonomicznymi<sup>50</sup>. Jednocześnie W. Lordowi obiecano, że będzie mógł rekrutować planistów spośród najzdolniejszych młodych członków służby zagranicznej<sup>51</sup>. Ponieważ H. Kissinger zakładał, że Sztab będzie odgrywał główną rolę w okresie jego urzędowania, pozwala to stwierdzić, że im większe znaczenie sekretarz stanu chce dać planistom, tym lepsze mają oni warunki do rekrutowania nowych ludzi.

W. Lord, rekrutując nowych członków Sztabu, zwracał uwagę przede wszystkim na regionalne i funkcjonalne kompetencje, co należy rozumieć jako wiedzę o obszarach geograficznych i doświadczenie w poszczególnych dziedzinach działalności dyplomatycznej oraz zdolność do szybkiego pisania rzeczowych memorandumów<sup>52</sup>. Kolejną cechą wymaganą od kandydatów była zdolność do współpracy z biurami i innymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie amerykańskiej polityki zagranicznej. Jednocześnie planiści byli bezpośrednio i ściśle podporządkowani dyrektorowi, co oznaczało, że każda propozycja planisty musiała zostać zaakceptowana przez dyrektora bądź jego zastępcę<sup>53</sup>.

Z. Brzeziński pod koniec lat 60. zwracał uwagę na konieczność zastosowania komputerów przez planistów. Wynikało to z rosnącej ilości danych i informacji, które należało przetworzyć. Jednocześnie ostrzegał, że sztywne modele, oferowane przez komputery, mogą prowadzić do złych wniosków, ponieważ nie potrafią modelować sytuacji, w których znaczną rolę odgrywają subtelne relacje międzyludzkie, które planiści muszą brać pod uwagę<sup>54</sup>. Co interesujące, Z. Brzeziński polecał również wykorzystanie zasobów planistycznych transnarodowych korporacji. Był to pomysł niezwykle nowatorski jak na koniec lat 60. Biznes, jego zdaniem, posiada duże doświadczenie w kreowaniu długofalowych wizji, w planowaniu i rozwijaniu nowych inicjatyw. Do sukcesów świata biznesu Z. Brzeziński zaliczył: stworzenie taniego, syntetycznego jedzenia, globalną komunikację, sferę o wielkiej politycznej i ideologicznej istotności oraz uformowanie nowej, kosmopolitycznej elity, która może być bardziej wrażliwa na zmiany za granicą niż profesjonalni dyplomaci. Ta nowa elita funkcjonuje ponad granicami, językami i tradycjami<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Por. L.P. Brady, op.cit., s. 843.

<sup>51</sup> „Department of State Bulletin” Nr 69, 29.10.1973, s. 533, za: D. Madar, op.cit., s. 1068.

<sup>52</sup> Por. D. Madar, op.cit., s. 1070.

<sup>53</sup> Por. ibidem, s. 1075.

<sup>54</sup> Por. Z. Brzeziński, *Purpose...*, op.cit., s. 71.

<sup>55</sup> Por. ibidem, s. 72.

Na początku roku 2010 Sztab Planowania Polityki składał się z dyrektora – A.-M. Slaughter, pierwszego zastępcy dyrektora – Dereka Cholleta, zastępcy dyrektora – Edwarda Lacey, szefa sztabu – Janey Wright i dwudziestu planistów. Planiści mają różnorodne wykształcenie i uprzednie doświadczenia, a przydzielone im obszary odpowiedzialności są zarówno regionalne, jak i funkcjonalne<sup>56</sup>.

### **3. Kluczowe zagadnienia w działaniu Sztabu Planowania Polityki: działanie operacyjne a strategiczne**

Najczęściej wskazywanym i najszerzej omawianym problemem w działaniu instytucji planistycznej jest jej zaangażowanie w działania operacyjne. To zaangażowanie może zarówno przeszkadzać, jak i pomagać w realizacji zadań natury strategicznej.

#### **3.1. Prace Sztabu Planowania Polityki nad rekomendacjami w sprawie „kwestii niemieckiej”**

Klasyycznym przykładem konfliktu między pracą nad planowaniem długofalowym i bieżącymi wyzwaniami jest sytuacja, która wystąpiła w pierwszej połowie 1949 r. Sztab miał zająć się rekomendacjami na długi okres w sprawie tzw. „kwestii niemieckiej”<sup>57</sup>. Oczekiwał tego sekretarz stanu D. Acheson, jednak musiał on zmienić to polecenie, ponieważ Sztab Planowania Polityki był potrzebny do opracowanie rekomendacji na spotkanie sekretarza stanu z ministrami spraw zagranicznych Francji i Wielkiej Brytanii. Na tym spotkaniu planowano omówić sytuację w Niemczech, która była wtedy szczególnie napięta z powodu sowieckiej blokady Berlina. W planie spotkania było przedyskutowanie różnic w opiniach na temat wprowadzania Programu Londyńskiego (*London Program*), co było zagadnieniem całkowicie taktycznym. W takiej sytuacji raport G. Kennana z 29 marca, sugerujący zakończenie wojskowej okupacji Niemiec przez Stany Zjednoczone, złagodzenie restrykcji i rozpoczęcie prac nad uregulowaniem kontroli czterech mocarstw nad Niemcami, nie miał szansy przyciągnąć wystarczającej uwagi, skoro już 31 marca rozpoczęły się negocjacje. Ostatnie dni przed tym wydarzeniem zostały więc wypełnione bezpośrednimi przygotowaniem do rozmów. Według W.D. Miscamble’a, D. Acheson nie zrobił tego umyślnie, ale pozbawił się doradztwa strategicznego. Inni pracownicy

<sup>56</sup> <http://www.state.gov/s/p/c6615.htm>, 24.01.2010.

<sup>57</sup> Por. W.D. Miscamble, *op.cit.*, s. 164.

Departamentu Stanu zaczęli dostarczać dokumenty z opiniami i rekomendacjami sprzecznymi z tymi, które proponował G. Kennan. Dążono do utrwalenia podziału Niemiec, integracji ich zachodniej części w strukturach europejskich, stworzenia rządu Zachodnich Niemiec bez czekania na zniesienie blokady Berlina i jakiegokolwiek kompromisu z Sowietami. W wyniku rozmów osiągnięto zgodę w sprawie cywilnej kontroli nad terytoriami okupowanymi i powołania tymczasowego niemieckiego rządu. Dla Francji i Wielkiej Brytanii oznaczało to zamknięcie „kwestii niemieckiej” włącznie z akceptacją podziału tego kraju. Amerykanie jednak wciąż się wahali. G. Kennan na podstawie historycznych doświadczeń wnioskował, że niemożliwe jest utrzymanie tak dużego narodu, jakim są Niemcy, w dyskryminującym statusie w polityce zagranicznej. Na spotkaniu 18 kwietnia rozważano alternatywne scenariusze rozwoju wydarzeń. Niektórzy popierali utrzymanie podziału Niemiec, ponieważ ich zachodnia część byłaby łatwiejsza do zintegrowania z resztą Europy. Inne spojrzenie zaprezentował G. Kennan. Chciał dążyć do zjednoczenia Niemiec, ponieważ był przekonany, że również podział Europy w pewnym momencie się skończy. A moment ten zależał od wycofania się Armii Czerwonej<sup>58</sup>.

### **3.2. Ogólne spojrzenie na dylemat: działania krótkofalowe vs. długofalowe**

To studium przypadku ukazuje kilka interesujących faktów. Po pierwsze, rzeczywiście następuje swoisty „efekt wypychania” spojrzenia długofalowego przez bieżące potrzeby. G. Kennan i jego współpracownicy, zamiast opracowywać spojrzenie długookresowe, utknęli w przygotowaniach do dobrego, taktycznego rozegrania najbliższych negocjacji z sojusznikami. Po drugie, planiści dzięki temu zaangażowaniu mają możliwość brania udziału w debatach, wyrażania opinii i zawierania w nich swoich prognoz. Przez to mogą wykorzystać okoliczności do wywarcia większego wpływu na kształtowanie polityki zagranicznej. Po trzecie, choć idee G. Kennana nie zostały zaakceptowane, to w długim okresie okazały się trafne. Jednocześnie trzeba przyznać, że gdyby poglądy G. Kennana zostały przyjęte przez administrację, to ich realizacja byłaby bardzo trudna. Co należy jeszcze raz podkreślić, Sztab spełniał swoją rolę w tym sensie, że proponował rozwiązania dla istotnych problemów, przedstawiał alternatywne punkty widzenia i przynajmniej potencjalnie miał możliwość wprowadzenia ich w życie.

Problem konfliktu między funkcjami operacyjnymi a strategicznymi zauważono w raporcie z 1949 r. Komisji ds. Organizacji Władzy Wykonawczej, której

---

<sup>58</sup> Por. *ibidem*, s. 166.



przewodniczył Herbert Hoover. Doceniono w nim pracę Sztabu Planowania Polityki, a w szczególności jego umiejętność antycypacji problemów. Podkreślono jednocześnie, że efektywność Sztabu jest obniżana przez nawyk najwyższych urzędników obciążania go codziennymi zadaniami<sup>59</sup>. Podobne stanowisko zajął Richard Komer, który obserwował zachowanie W. Rostowa podczas „kryzysu kubańskiego” i widział, jak presja sytuacji i aktywność w rozwiązywaniu konfliktu uniemożliwiają przewodniczącemu Rady Planowania Polityki wykonywanie jego pracy czyli planowania polityki<sup>60</sup>.

Jednakże wśród planistów są też zwolennicy aktywnego włączania się w bieżącą działalność, ponieważ uważają oni, że pozwala to na efektywniejsze planowanie<sup>61</sup>. Jak się można domyślać, myśl ta była szczególnie rozpowszechniona w Sztabie W. Lorda, a bazowała na przekonaniu, że w biurokracji perspektywa decyzji jest bardzo bliska. Dlatego planiści musieli śledzić bieżący obieg dokumentów i pozostawać w osobistym kontakcie z osobami odpowiedzialnymi za dane zagadnienia na stanowiskach liniowych, by zachować wpływ na bieg wydarzeń i móc interweniować w odpowiednim czasie.

#### **4. Kluczowe zagadnienia w działaniu Sztabu Planowania Polityki: zdolność do uzyskania i utrzymania wpływu na prowadzenie polityki zagranicznej**

Im skuteczniej planista zdobywa wpływ na wydarzenia, tym słabszym jest planistą, twierdzi paradoksalnie L.P. Bloomfield<sup>62</sup>. Wynika to z faktu, że – aby być ważnym dla przełożonych – trzeba pomagać im w rozwiązywaniu istotnych dla nich problemów. A istotne dla nich problemy to te, które są bieżące i szczególnie obciążają ich przepełniony plan pracy. W ten sposób planista, zyskując wpływ, traci zdolność do planowania i spoglądania szerzej na stosunki międzynarodowe.

##### **4.1. Określanie wpływu planistów na politykę zagraniczną**

Teoretycy nauk politycznych przywiązują dużą wagę do określania realnego wpływu, jaki podmioty mają na politykę. By móc określić, jakie wpływy posiadał

---

<sup>59</sup> Por. *ibidem*, s. 72.

<sup>60</sup> Por. D. Milne, *op.cit.*, s. 118.

<sup>61</sup> Por. D. Madar, *op.cit.*, s. 1074.

<sup>62</sup> Por. L.P. Bloomfield, *Planning...*, *op.cit.*, s. 383.

Sztab i jak je osiągał, trzeba zidentyfikować ich miary. Wymaga to zdefiniowania, czym w tym kontekście jest „wpływ”. L.P. Brady, za R.E. Neustadtem, posługuje się definicją wpływu jako „siłą przekonywania”. Zgodnie z tą definicją, Sztab ma prawdziwy wpływ, jeśli prezydent zrobił to, czego być może nie uczyniłby bez działań Sztabu<sup>63</sup>. Użyteczność takiej definicji pozostaje jednak problematyczna ponieważ to, co zrobiłby prezydent, jest oczywiście czasem trudne do określenia. Łatwiej natomiast założyć, tak jak to zrobiła L.P. Brady, że efekty udziału Sztabu w kształtowaniu amerykańskiej polityki zagranicznej można mierzyć wzmiankami zawartymi przez członków władzy wykonawczej w swoich oświadczeniach i dokumentach związanych ze swoją działalnością. Zbadawszy częstotliwość takich sytuacji, można w pewnym stopniu określić wpływy instytucji planistycznej. Jednak wpływ ten nie jest jednowymiarowy. Ma dwa elementy: wagę i skalę. Waga to stopień, zasięg i forma uczestniczenia w formułowaniu polityki. Jeśli waga wpływu Sztabu Planowania Polityki rośnie, prawdopodobieństwo, że pogląd Sztabu zostanie przyjęty również się zwiększa. Skala według L.P. Brady to ilość i rodzaj zagadnień, polityk, decyzji i wartości, na które Sztab może wpłynąć. Ekspert ten twierdzi, że skala wpływów Sztabu rośnie, kiedy zostaje on zaangażowany we wzrastającą liczbę przedsięwzięć politycznych i decyzji.

Powstają tu jednak pewne wątpliwości. Po pierwsze, niekoniecznie trafne jest kategoryzowanie rodzajów zagadnień jako elementu skali, a nie wagi. Rodzaje zagadnień mogą się bardzo różnić i jeśli są one trzecioplanowe to w żaden sposób nie wzmacniają pozycji Sztabu, lecz wręcz mogą ją dewaluować. Po drugie, wzrost skali niekoniecznie prowadzi do wzrostu wpływu ponieważ wzrastająca skala może przeciążyć ograniczone zasoby Sztabu. Może to doprowadzić do spadku jakości pracy Sztabu z powodu „przytłoczenia obowiązkami”. Ponadto, może to doprowadzić do rozproszenia wysiłków i utraty efektów synergii, które występują szczególnie w przypadku częstej i ściślejszej współpracy planistów, np. w formie zebrań.

Kolejnym problemem jest fakt, że trudno odizolować wpływ samego Sztabu od innych czynników, ponieważ większość źródeł to mocno subiektywne studia przypadków bądź wspomnienia. Dlatego L.P. Brady wyróżnia trzy kategorie, które można mierzyć: indywidualne charakterystyki dyrektorów i członków Sztabu, czynniki organizacyjno-biurokratyczne oraz wpływ sytuacyjny<sup>64</sup>. Pierwsza kategoria odnosi się do osobistych i społecznych cech sztabowców, wzorów rekrutacji i stylu działania dyrektorów. Druga kategoria ma szeroki zakres obejmujący od relacji wewnętrznych sztabowych przez relacje z sekretarzem stanu, z biurami regionalnymi i funkcjonalnymi, aż po relacje z autonomicznymi podmiotami, takimi jak Narodowa Rada Bezpieczeństwa (NSC) i Centralna Agencja Wywiadowcza (*Central Intelligence Agency*,

<sup>63</sup> Por. L.P. Brady, op.cit., s. 836.

<sup>64</sup> Por. ibidem, s. 837.

CIA). Natomiast trzecia kategoria zawiera problemy, które decydenci muszą rozwiązać oraz istotę zagadnień, których dotyczy ich polityka.

L.P. Brady stawia kilka generalnych hipotez, które wskazują na zależności między poszczególnymi czynnikami a wagą i skalą wpływu Sztabu. Choć można z nimi polemizować, ich naczelną zaletą jest ogólność i wyjście z kręgu analiz poszczególnych przypadków. Hipotezy L.P. Brady:

1. Im bardziej proaktywny styl działania dyrektora, tym większa waga i szersza skala wpływów Sztabu.
2. Im silniejsze osobiste relacje między dyrektorem a sekretarzem stanu, tym większa waga wpływów Sztabu.
3. Im bliższa relacja osobista między dyrektorem a sekretarzem stanu, tym bardziej działalność Sztabu odzwierciedla zainteresowania sekretarza.
4. Kiedy dyplomaci stawiają czoła sytuacji kryzysowej, skala działań Sztabu się zwęża.
5. Kiedy dyplomaci stawiają czoła sytuacji kryzysowej, waga wpływów Sztabu zależy od jego relacji z sekretarzem stanu. Im relacja bliższa, tym większa waga wpływów Sztabu w okresie kryzysu.
6. Jeśli specyficzne zagadnienie nie jest w kompetencjach jednego konkretnego biura regionalnego bądź też funkcjonalnego w Departamencie Stanu, to waga Sztabu rośnie. Tego typu zagadnienia wymagają szczególnego procesu biurokratycznego, a Sztab będąc poza zwykłą hierarchią może odegrać tu kluczową rolę.

Możliwe jest zatem pewne uogólnienie czynników wpływających na zdolność Sztabu do uzyskania i zachowania wpływu na politykę zagraniczną Stanów Zjednoczonych. Zarówno dyrektorzy, jak i planiści oraz wszelkie osoby mające wpływ na Sztab i współpracujące z nim, powinny brać pod uwagę te zależności.

#### **4.2. Rekomendacje Z. Brzezińskiego dotyczące zmian w sposobie funkcjonowania instytucji planistycznej w Departamencie Stanu USA**

Poszukując instytucjonalnych rozwiązań, Z. Brzeziński w swoim artykule z 1969 r. zaproponował szereg zmian. Postulowane przez niego reformy mogły mieć płytszy bądź głębszy charakter. Jeśli chodzi o skromniejszą wersję reformy planowania w amerykańskiej polityce zagranicznej, to Z. Brzeziński sugeruje redukcję rozmiarów

Rady Planowania Polityki, podniesienie jej statusu i zbliżenie do sekretarza stanu<sup>65</sup>. Sekretarz powinien wybrać kogoś, kogo osobiście zna i szanuje jego oceny, nawet jeśli by się nimi nie zgadzał. Tym samym Z. Brzeziński podkreśla rolę Sztabu Planowania Polityki jako tzw. „końskiej muchy”.

Ponadto Z. Brzeziński sugeruje podniesienie stopnia, jaki ma dyrektor Sztabu z obecnego (1969 r.) asystenta sekretarza na podsekretarza stanu. Zwraca też uwagę na, wydawałoby się, czysto techniczne sprawy, które jednak mają większe znaczenia niż tylko symboliczne. Rada Planowania Polityki, lub przynajmniej jej dyrektor, powinna wrócić „na siódme piętro” do pomieszczeń bliskich gabinetowi sekretarza stanu<sup>66</sup>, tak jak to było w okresie G. Marshalla. Dyrektor powinien znacznie częściej towarzyszyć sekretarzowi stanu w konferencjach zagranicznych i uczestniczyć w przyjmowaniu najważniejszych gości.

Zredukowanie Rady Planowania Polityki o połowę osłabiłoby odzwierciedlenie zadań biur regionalnych i funkcjonalnych w jej strukturze i podkreśliło generalny charakter zadań planistów. Ponadto należałoby wprowadzić praktykę rekrutowania połowy składu Rady Planowania Polityki spoza służby zagranicznej. Mogliby oni pochodzić z instytucji planistycznych oraz ze środowiska akademickiego. Znaczenie planowania polityki i status członków mogłyby być podwyższone, jeśli dwu- albo trzyletni okres służby w Radzie byłby traktowany jako ostatni krok przygotowawczy do objęcia funkcji regionalnego albo funkcjonalnego asystenta sekretarza<sup>67</sup>. Sekretarz stanu, zdaniem Z. Brzezińskiego, powinien spotykać się regularnie z ciałem o charakterze podobnym do Rady Planowania Polityki i uczestniczyć w debatach na temat szerszych koncepcji. Ponadto warte rozważanie jest przydzielenie do każdego członka Rady jednego bądź dwóch młodszych i obiecujących członów służby zagranicznej, którzy działaliby jako asystenci członków Rady. Przygotowywaliby oni wyspecjalizowane ekspertyzy, co umożliwiłoby członkom skupienie się na szerszych zagadnieniach. Na przykład straszny członek specjalizujący się w Azji mógłby być wspierany przez asystentów, którzy byłiby ekspertami w dziedzinie rozwoju gospodarczego Japonii i problemów bezpieczeństwa Azji Południowowschodniej. Natomiast rozwój specyficznych rozwiązań i inicjatyw mógłby być delegowany na wniosek planistów do Biura Wywiadu i Badań (*Bureau of Intelligence and Research*, w biurokracji Departamentu Stanu używano skrótu INR). Biuro to posiada duże zasoby ludzkie i wykonuje ważne analizy, oceny i raporty wywiadowcze. Według Z. Brzezińskiego wiele produktów tego biura może zostać zastąpionych przez czytanie i wykorzystywanie artykułów z międzynarodowych periodyków naukowych, a zaoszczędzony

<sup>65</sup> Por. Z. Brzeziński, *Purpose...*, op.cit., s. 65.

<sup>66</sup> Por. ibidem.

<sup>67</sup> Por. ibidem, s. 66.

czas pracownicy Biura Wywiadu i Badań mogliby poświęcić na bardziej wyspecjalizowane studia<sup>68</sup>. Pozwoliłoby to na oddalenie zagrożenia, że Rada Planowania Polityki zamieni się w biuro prac studyjnych. Prawdziwym jej celem powinna być działalność bardziej uniwersalna i pragmatyczna.

Z. Brzeziński przyznaje, że jego pomysły na poprawę efektywności pracy Rady (Sztabu) nie rozwiążą kłopotów z relacjami między Radą Planowania Polityki a innymi, „pozadepartamentowymi” ośrodkami kształtowania polityki zagranicznej, jak np. Departamentem Obrony i Centralną Agencją Wywiadowczą. Jednakże jeśli udałoby się utworzyć bliski związek między mechanizmem planowania a sekretarzem stanu, pozycja Rady Planowania Polityki zostałaby umocniona w ramach całego mechanizmu biurokratycznego. Tym samym wzmocniłoby to rolę samego sekretarza stanu jako głównego prezydenckiego doradcy w kwestiach polityki zagranicznej. Jednocześnie oznacza to, że przeprowadzenie i powodzenie tej reformy zależy od woli samego sekretarza stanu, który musi chcieć aspirować do roli głównego architekta amerykańskiej polityki zagranicznej<sup>69</sup>. Propozycje Z. Brzezińskiego zostały zaimplementowane w około dwóch trzecich<sup>70</sup>.

W swojej drugiej propozycji Z. Brzeziński idzie dużo dalej<sup>71</sup>. Została ona skonstruowana w ten sposób, by instytucjonalnie zintegrować całe planowanie polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Tym samym propozycje zmian wychodzą poza Departament Stanu. Z. Brzeziński szuka analogii w Prezydenckiej Radzie Doradców Ekonomicznych (*President's Council of Economic Advisers*) i chce stworzyć nowe ciało, dla którego proponuje nazwę Rada Doradców do Spraw Zagranicznych (*Council of International Affairs Advisers*). Nie angażowałaby się ona w działania operacyjne, lecz próbowałaby stworzyć szeroką, długookresową politykę, która do tej pory nie była tworzona przez żadną rządową organizację. Liczba członków Rady powinna wynosić siedem osób. Zachowałoby to odpowiednią proporcję członków służby cywilnej do pozarządowych specjalistów. Byliby oni wspierani przez personel złożony z młodszych członków służby zagranicznej i specjalistów z uniwersytetów i instytucji, takich jak np. Korporacja RAND.

Celem takiej Rady miałyby być: „zapewnienie stałego przywództwa na polu planowania polityki wewnątrz rządu, przygotowywanie ogólnych planów, przydzielanie odpowiedzialności za bardziej szczegółowe plany departamentom i agencjom, sprawdzanie adekwatności ich planów i tego, czy zaakceptowane plany są przeprowadzane. We wszystkich departamentach i agencjach Rada powinna mieć odpowiedników

<sup>68</sup> Por. *ibidem*, s. 67.

<sup>69</sup> Por. Z. Brzeziński, *Purpose...*, op.cit., s. 67.

<sup>70</sup> Por. L.P. Bloomfield, *Planning...*, op.cit., s. 370.

<sup>71</sup> Por. Z. Brzeziński, *Purpose...*, op.cit., s. 68.

raportujących bezpośrednio do naczelników agencji, ale mających codzienne służbowe kontakty z odpowiedzialnymi urzędnikami linowymi, jak również z centralnym sztabem planowania<sup>72</sup>.

Rada tworzyłaby jednolity dokument z planów asystenta sekretarza do spraw Bezpieczeństwa Międzynarodowego Departamentu Obrony, różnych studiów wykonanych przez siły zbrojne, w szczególności Długofalowych Prognoz Technologicznych (*Long-Range Technological Forecasts*), z różnych projekcji naukowych mówiących o konsekwencjach dla stosunków międzynarodowych i z innych istotnych planów agencji rządowych. Mogłoby to mieć m.in. formę corocznego raportu, który byłby składany przez prezydenta Kongresowi. Taki raport umożliwiłby administracji bardziej krytycznie spojrzeć na swoje własne działania i ich skuteczność<sup>73</sup>.

\*\*\*

Zdaniem wielu specjalistów praca Sztabu Planowania Polityki nie zawsze była efektywna i przynosząca znaczące rezultaty. Jednakże zwraca uwagę fakt, że w opinii wszystkich specjalistów problem nie polega na tym, że planowanie polityki jest niemożliwe albo całkowicie niepotrzebne, ale na tym, że jest przeprowadzane i zorganizowane w zły sposób. Jednocześnie podkreślają oni, że planowanie polityki jest w dzisiejszym świecie konieczne i niemożliwe do zastąpienia, a jego zarzucenie może grozić bardzo poważnymi konsekwencjami.

W podsumowaniu jednego z najważniejszych artykułów naukowych dotyczących planowania polityki zagranicznej, *Purpose and Planning in Foreign Policy*<sup>74</sup>, Z. Brzeziński podkreślił konieczność zmian, które wprowadziłyby do polityki zagranicznej więcej uporządkowanego dążenia do celu. Ostrzegł tym samym przed tzw. „praktyczną polityką”, która tylko reaguje na zaistniałe sytuacje, a nie kształtuje rzeczywistości. Może ona też doprowadzić do zagubienia podstawowych wartości, jakimi kraj powinien kierować się w swojej polityce zagranicznej.

Jednym z elementów zamiany działań reaktywnych na proaktywne i dążące do realizacji celów jest wzmocnienie ośrodków kształtujących „alternatywne myślenie”. Wynika to z faktu, że sposób prowadzenia polityki zagranicznej często opiera się na utartych, czasem bezrefleksyjnych nawykach. Dlatego rzucanie wyzwania powszechnie akceptowanym metodom działania w polityce zagranicznej może

---

<sup>72</sup> F.A. Lindsay, *Planning and Foreign Affairs: The Missing Element*, w: „Foreign Affairs” 01.1961, s. 290. Cytat za: Z. Brzeziński, *Purpose...*, op.cit., s. 69.

<sup>73</sup> Por. Z. Brzeziński, *Purpose...*, op.cit., s. 69.

<sup>74</sup> Ibidem, s. 53.

spotkać się z bardzo silnym oporem biurokracji<sup>75</sup>. Dzieje się tak dlatego, że każdy w naturalny sposób atakuje te poglądy, które są sprzeczne z jego własnymi. Jeśli jakaś idea jest szeroko akceptowana, przewartościowanie założeń jest trudnym procesem i wymaga więcej odwagi, niż ma jej większość rządowych urzędników<sup>76</sup>. Obecnie może to być bardzo poważny problem dla dyrektora A.-M. Slaughter, która dąży do gruntownych zmian w technice prowadzenia polityki zagranicznej przez amerykańską służbę zagraniczną.

Historia Sztabu Planowania Polityki jest dowodem na to, że wpływ takich instytucji na biurokrację zmienia się w czasie i bardzo wiele zależy od osobistych relacji, w szczególności między dyrektorem Sztabu a sekretarzem stanu. Jednocześnie może występować problem chęci uzyskania większego wpływu na politykę poprzez nadmierne zaangażowanie w bieżące działania kosztem realizacji zadań statutowych. To z kolei może obniżać skuteczność Sztabu Planowania Polityki w planowaniu strategicznych działań dla Departamentu Stanu. Dlatego, bez zachowania pewnego dystansu do bieżących zagadnień, Sztab Planowania Polityki nie może spełniać swojej podstawowej roli. Ponadto odpowiedzialność planistów za wykonane przez nich projekty jest mglista. Ten problem jest rzadko poruszany przez specjalistów, a stanowić może kolejne zarzewie konfliktu między planistami a pracownikami komórek regionalnych i funkcjonalnych.

Choć stopień skomplikowania zagadnień, którymi zajmuje się polska dyplomacja, jest zdecydowanie mniejszy niż amerykańskiej, na pewno nie powinna ona zaniedbywać planowania. Planowanie rozumiane jako przygotowywanie alternatywnych scenariuszy (tzw. „planów B”) jest konieczne do szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Bez rozważania różnych możliwości i przygotowania się na nie z odpowiednim wyprzedzeniem, w wypadku niepomyślnego rozwoju wydarzeń, nie ma już czasu na przygotowanie od podstaw prawidłowej reakcji. Przykładem na to był brak przygotowania ze strony polskiego rządu na wypadek zaprezentowania w raporcie MAK 12.01.2011 r. wyłącznie błędów strony polskiej przy organizacji lotu w dniu 10.04.2010 r. na lotnisko w Smoleńsku. Bez uprzedniego wzięcia pod uwagę takiego scenariusza nie dało się przygotować szybkiej i skutecznej odpowiedzi. Przygotowywanie planów alternatywnych może wydawać się nieuzasadnionym wysiłkiem, ale tak naprawdę jest to celowa inwestycja. W okresach relatywnie większych wpływów Sztabu Planowania Polityki należy troszczyć się o właściwe lobbowanie w tej instytucji na rzecz Polski. Celem powinno być utrwalenie wizerunku Polski jako ważnego partnera Stanów Zjednoczonych w Europie i w NATO.

<sup>75</sup> Por. G.P. Hastedt, *American Foreign Policy, Past, Present, Future*, Prentice Hall, New Jersey 2003, s. 208.

<sup>76</sup> Por. L.P. Bloomfield, *Planning...*, op.cit., s. 387.

Konkludując, należy stwierdzić, że obecność eksperckiej instytucji planującej politykę zagraniczną jest w obecnym, niezwykle gwałtownie zmieniającym się świecie, absolutnie niezbędna. Już w okresie bipolarizmu, który cechował mały stopień skomplikowania stosunków międzynarodowych, istnienie zaplecza eksperckiego umożliwiło Amerykanom skuteczniejsze planowanie i koordynowanie polityki zagranicznej. Doskonałym przykładem tego jest rola, jaką odegrał Sztab Planowania Polityki w przeprowadzaniu Planu Marshalla.

Jednocześnie nie wolno zapomnieć, że nawet najtrafniejsza prognoza i najprzenikliwsze teorie za nią stojące nie zapewnią sukcesu polityce zagranicznej danego państwa, jeśli nie będzie za nimi szła realna polityka z fachowo przeprowadzanymi działaniami. Dlatego stałą troską kadry kierującej polityką zagraniczną powinno być też to, czy prognozy i wnioski instytucji planistycznej są wdrażane.

Planowanie polityki zagranicznej jest coraz istotniejsze w świecie dyplomacji XXI wieku, która będzie zajmować się coraz szerszym spektrum zagadnień. Oznacza to, że rola Sztabu Planowania Polityki pod kierownictwem dyrektora A.-M. Slaughter będzie systematycznie wzrastać.

### **The Policy Planning Staff in The Department of State**

This paper demonstrates the most formidable challenges that the Policy Planning Staff in the Department of State has been facing since it was created in 1947 by G. Marshall and G. Kennan. In the first place attention is paid to the history of this institution. The following turning points were identified: the creation under G. Kennan and the incumbency of H. Kissinger as a Secretary of State. Then there are debated a few most important issues which the Policy Planning Staff deals with. It comprises difficulties in exerting influence, impossibility of merging the focus on strategic thinking with operational disposability. Finally, in the article there are presented some ideas of Z. Brzezinski who sought to enhance the Staff's performance. The intention of this article is to shed light on the obstacles that the policy planners have to tackle in order to effectively impact the American foreign policy. This issue has not been exhaustively discussed yet in the Polish scientific literature.



## **Le *Policy Planning Staff* du Département d'État**

Cet article démontre les défis les plus redoutables auxquels le *Policy Planning Staff* du Département d'État a fait face depuis sa création en 1947 par G. Marshall et G. Kennan. En premier lieu, l'auteur prête son attention sur l'histoire de l'institution dans laquelle il identifie deux points de retournement: sa création par G. Kennan et l'obtention du poste de secrétaire d'État par H. Kissinger. Ensuite, quelques questions clés qui préoccupent le Bureau, sont discutées, notamment les difficultés à exercer une influence et l'impossibilité de la fusion de l'accent mis sur la réflexion stratégique avec la disponibilité opérationnelle. Enfin, quelques idées de Z. Brzezinski qui a cherché à améliorer la performance du *Policy Planning Staff*, sont présentées.

L'objectif de cet article est de mettre en évidence les obstacles auxquelles les planificateurs de politiques doivent faire face afin d'agir efficacement sur la politique étrangère américaine. Cette question n'a pas encore été profondément abordée dans la littérature scientifique polonaise.