

Andrzej Mania

Kraków

Ludzie i struktury. Kształtowanie polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa USA w latach 1969–1976

Problematyka bezpieczeństwa narodowego i polityka zagraniczna to sfera aktywności władz państwa mająca w międzynarodowym kontekście podstawowe znaczenie. Bezpieczeństwo narodowe w tradycyjnym rozumieniu określano jako ochrona obywateli i terytorium przed fizycznym zagrożeniem, dziś rozumie się je szerzej. To nie tylko obrona przed fizycznym atakiem, ale obrona życiowych interesów ekonomicznych i politycznych, których utrata oznaczałaby zagrożenie podstawowych wartości i zdolności przetrwania przez państwo. Lata siedemdziesiąte są okresem, kiedy to powszechnie zaczęto używać terminu „bezpieczeństwo narodowe” w szerszym znaczeniu. Tradycyjnie politykę zagraniczną określano jako zajmującą się kwestiami międzynarodowymi, politycznymi, ekonomicznymi, naukowymi, kulturalnymi, prawnymi, bezpieczeństwo narodowe zaś jako zajmujące się polityką obronną i kwestiami wewnętrznymi, budżetowymi związanymi z obroną¹. Obecnie mamy do czynienia ze zbliżeniem się zakresu pojęć i rzeczywistości określanej terminami „polityka bezpieczeństwa narodowego” i „polityka zagraniczna”.

Politykę bezpieczeństwa i politykę zagraniczną USA kształtuje Prezydent, który korzysta z pomocy personelu Białego Domu, w szczególności Rady Bezpieczeństwa Narodowego², Departamentu Stanu, Departamentu Obrony, który ma do dyspozycji Departament Armii, Departament Sił Powietrznych, Departament Marynarki, Połączony Komitet Szefów Sztabu oraz wywiad, który — choć funkcjonalnie rozproszony, wobec prezydenta reprezentowany jest przez dyrektora CIA. Zakres działania tych organów wchodzących do egzekutywy ukształtował się przez ponad 200 lat funkcjonowania konstytucji, choć niektóre z nich mają dopiero 50-letnią historię. Prezydent, dobierając priorytety polityczne, definiując interes narodowy, tworząc administrację i nadając jej określony styl działania, tworzy we właściwy tylko własnej

¹ A. A. Jordan, W. J. Taylor Jr., L. J. Korb, *American National Security. Policy and Process*, The John Hopkins Univ. Press Baltimore and London 1993, rozdz. 1.

² Szerzej o początkach tej instytucji patrz: A. Mania, *The National Security Council i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej w latach 1945–1960*, Kraków 1994, rozdz. I *The National Security Council (NSC) w latach 1947–1960 (Historia–Organizacja–Pozycja w systemie politycznym)*, tam dalsza literatura; S. C. Sarkesian (ed.), *Presidential Leadership and National Security. Style, Institutions, and Politics*, Westview, Boulder 1984, s. 43.

administracji sposób kształtowania polityki. Jest oczywiste, że olbrzymią rolę na realizację polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej wywiera Kongres. Jego piecza nad finansami państwa, wpływ na nominacje prezydenckie, zgoda na ratyfikacje traktatów, czy wreszcie ustawodawstwo mają tu podstawowe znaczenie. Polityka jest oczywiście walką o realizację własnych priorytetów, stąd Kongres i Prezydent nie raz znajdują się w sporze, ale dominująca pozycja prezydenta wydaje się być ugruntowana. Z tego względu studia nad polityką bezpieczeństwa i polityką zagraniczną w określonym czasie głównie muszą koncentrować się na administracji.

Poniżej przedstawiony będzie syntetyczny wizerunek głównych aktorów — ludzi i instytucji w administracji Nixona i Forda, czyli tych, którzy wywarli podstawowy wpływ na ukształtowanie się polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej USA. Te dwie republikańskie administracje wprowadziły do amerykańskiej polityki nowy element, tj. politykę *détente*, a w sferze strukturalnej ciągłość ich działania zapewniała osoba Henry'ego Kissingera.

Przejmujący w styczniu 1969 r. władzę prezydent Richard M. Nixon był dobrze znanym politykiem, energicznym i zdecydowanym, a jego ewentualny sukces jako prezydenta częściowo miał zależeć od jego własnych koncepcji politycznych, przyjętego modelu prezydentury, sprawności i kreatywności najważniejszych współpracowników w gabinecie oraz w Białym Domu. Styl jego prezydentury od początku opierał się na częstym korzystaniu z wyjątkowej lojalności ekipy Białego Domu. Do jego najbardziej zaufanych asystentów należeli: Harry Robbins „Bob” Haldeman — szef personelu, John Ehrlichman — radca Białego Domu (odpowiedzialny za sprawy wewnętrzne) i John N. Mitchel — partner w firmie prawniczej prezydenta i jego bliski przyjaciel, który wkrótce został prokuratorem generalnym³.

Problematykę bezpieczeństwa i politykę zagraniczną prezydent Nixon powierzył określonym osobom, ale równocześnie jednoznacznie dał do zrozumienia, że sam chce mieć tu głos decydujący. Stanowisko sekretarza stanu zaoferował Williamowi Pierce Rogersowi (prokuratorowi generalnemu w czasach Eisenhowera), który — przyjmując je — był świadom tego, że polityka zagraniczna będzie prowadzona z Białego Domu. Za tą nominacją przemawiało także i to, że Rogers miał dobre kontakty z Kongresem oraz że jego ignorancja w sprawach zagranicznych gwarantowała nowo powołanemu asystentowi prezydenta ds. bezpieczeństwa (zamiennie przywoływany termin *President's National Security Adviser* zaczął być jednocześnie używany od czasów Kennedy'ego, choć w momencie ustanowienia tego stanowiska w 1953 r. był to *Special Assistant to the President for National Security*) prof. Harvard University Henry Kissingerowi silną pozycję. Rogers pozostał na swym stanowisku do 22 września 1973 r., kiedy to jego stosunki z Kissingerem pogorszyły się do tego stopnia, że i on, i prezydent nie widzieli możliwości jego dalszego urzędowania w Departamencie Stanu⁴. Zewnętrznym przejawem dominacji Kissingera było to, że amb. ZSRR A. Dobry został wprost poinformowany, aby zwracał się do sekretarza stanu z mniej istotnymi sprawami. Rogersa zastąpił na stanowisku

³ H. R. Haldeman, J. DiMona, *The Ends of Power*, Sidgwick & Jackson London 1978; o Nixonie patrz m.in.: S. E. Ambrose, *Nixon*, vol. 2: *The Triumph of a Politician 1969–1972*, Simon and Schuster, New York 1989, s. 228–229; J. Hoff-Wilson, *Richard M. Nixon, The Corporate Presidency*, w: F. I. Greenstein, ed., *Leadership in the Modern Presidency*, Harvard Univ. Press 1988, s. 182–184; L. Longford, *Nixon A Study in Extremes of Fortune*, Weidenfeld and Nicolson London 1980, s. 145–150; Wizerunek R. Nixona patrz: *Portrets of American Presidents*, vol. VI: *The Nixon Presidency. Twenty-two Intimate Perspectives of Richard M. Nixon*, K. W. Thompson (ed.), Univ. Press of America Lanham, New York 1987.

⁴ Kissinger zauważył w swoich pamiętnikach, iż przyczyną słabej pozycji Rogersa była decyzja Nixona, by prowadzić politykę z Białego Domu, a nie jego działalność, H. Kissinger, *The White House Years*, Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph London 1979, s. 28–31.

sekretarza stanu Henry Alfred. Kissinger (do naturalizacji w USA w 1941 r. nosił imię Heinz, które zamienił na Henry)⁵, jednak już wcześniej, tj. od momentu, gdy pojawił się w Białym Domu jako asystent ds. bezpieczeństwa, był najbardziej wpływowym architektem polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych⁶. Autorzy analizujący funkcje i pozycje zajmowane przez kolejnych doradców ds. bezpieczeństwa określają Kissingera mianem *Agent*, a więc człowieka w najwyższym stopniu odpowiedzialnego za tworzenie i wdrażanie polityki, odróżniając go od stojącego znacznie niżej w rzeczywistej hierarchii *Administrator*, którym był np. Souers, Powell czy Scowcroft, *Coordinator* — np. Cutler McFarlan, a wreszcie od *Counselor*, którym miał być Bundy, Rostow i Brzeziński⁷. Przez piętnaście miesięcy (do listopada 1975 r.) Kissinger zachowywał zarówno stanowisko sekretarza, jak i asystenta ds. bezpieczeństwa.

Departament Obrony zaproponowano Melwinowi Lairdowi (były członek Izby Reprezentantów z doświadczeniem w sprawach finansowania spraw militarnych) i oczekiwano od niego aktywnego wkładu w kształtowanie polityki bezpieczeństwa, a szczególnie sprawności w kwestiach finansowych i administracyjnych. Departament Skarbu powierzono Davidowi M. Kennedy'emu (później Johnowi Connally'emu i, od lata 1972 r., George'owi Shultzowi)⁸. Szefem Sztabu Sił Zbrojnych USA był w tym czasie gen. Earle Wheeler, który został zastąpiony przez Thomasa Moorera. CIA było w rękach Richarda Helmsa.

Jak powiedziano, Nixon opierał się głównie na swoich ludziach z Białego Domu. Tutaj formowana była polityka i stąd nadzorowano jej wykonywanie. Gabinet był formalną strukturą, z której prezydent nie korzystał tak często⁹. Jego brak zaufania do sformalizowanych instytucji stał się szczególnie widoczny w jego stosunkach z Departamentem Stanu i CIA. Nixon niewielkim zaufaniem darzył Departament Stanu i nie dowierzał służbie dyplomatycznej. Podzielał krytyczne opinie na ich temat, wskazując m.in. na: słabość analiz, wolne tempo pracy w odpowiedzi na problemy, niechęć do zmian, niedokładność w wykonywaniu poleceń, niezdolność kierowania sprawami zagranicznymi, brak kontroli nad działaniami tej instytucji przez kolejnych jej szefów¹⁰. Nie dostrzegał żadnej roli CIA w polityce zagranicznej, ponieważ uważał, że była przepełniona liberałami z Ivy League, którzy politycznie byli mu przeciwni. Wolał kierować polityką zagraniczną z Białego Domu, korzystając z rad NSC (tj. National Security Council, czyli Rady Bezpieczeństwa Narodowego)¹¹. Charles Gati przypomina, że

⁵ H. Kissinger, *Years of Upheaval*, Little, Brown and Company, Boston, Toronto 1982, na s. 414–423 omawiana jest kwestia objęcia stanowiska sekretarza stanu.

⁶ Zob. dobrze napisane biografie: W. Isaacson, *Kissinger A Biography*, London, Boston 1992; M. Kalb and B. Kalb, *Kissinger*, Little, Brown and Co, Boston, Toronto 1974.

⁷ K. V. Mulcahy and H. F. Kendrick, *The National Security Adviser: A Presidential Perspective*, w: J. Rosati (ed.), *Readings in the Politics of U. S. Foreign Policy*, Harcourt Brace College Publishers, New York 1998, s. 53–69.

⁸ Bogaty opis formowania gabinetu patrz: R. Evans Jr & R. D. Novak, *Nixon in the White House. The Frustration of Power*, Random House, New York 1971; patrz też M. A. Genovese, *The Nixon Presidency. Power and Politics in Turbulent Times*, Greenwood Press, New York 1990, rozdz. 2: *Nixon in the White House*.

⁹ R. P. Nathan, *The Plot That Failed: Nixon and the Administrative Presidency*, New York 1975, s. 42 i nn.

¹⁰ J. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy*, Princeton, New York 1972, s. 156–160.

¹¹ H. Kissinger, *White House Years*, op. cit., s. 11; S. E. Ambrose, *Nixon vol. 2 The Triumph of a Politician 1969–1972*, Simon and Schuster, New York 1989, s. 232; C. V. Crabb Jr. and K. V. Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, Louisiana State University Press Baton Rouge, 1986, s. 260–267; A. L. George, *The President and Defense Policymaking*, s. 510–519, w: J. F. Reichart and S. R. Sturm (eds.), *American*

w latach 1969–1971 sztab NSC przygotował 138 opracowań na temat różnych aspektów polityki zagranicznej USA¹². Prezydent potwierdził rolę Rady Bezpieczeństwa Narodowego jako głównego forum przeglądu polityki prezydenta, kontroli działalności rządu USA w dziedzinie bezpieczeństwa krajowego i spraw zagranicznych, co było zgodne z jego wcześniejszymi krytycznymi ocenami funkcjonowania tego systemu za czasów Kennedy'ego i Johnsona, którzy w ograniczonym stopniu wykorzystywali NSC do planowania strategicznego¹³. W dużym stopniu sięgnięto do doświadczeń z okresu prezydentury D. Eisenhowera, ale także Johnsona¹⁴. Dodajmy, że plany części otoczenia prezydenta zakładały jeszcze większy udział NSC w procesie formowania polityki. Nazywa się to nawet „the Coup d'Etat w hotelu Pierre” (w tym hotelu miał siedzibę sztab Nixona szykujący się do przejęcia władzy). Tam bowiem Kissinger i pierwsi analitycy (w tym szczególnie Morton Halperin) powołani przez prezydenta do pracy w sztabie NSC przygotowywali memorandum dla nowego prezydenta dotyczące formowania polityki zagranicznej, które przesłali 27 grudnia 1968 r.¹⁵ Poparcia udzielił im — jak wspomina Kissinger — gen. Goodpaster i sam prezydent Eisenhower, szczególnie w kwestii likwidacji Senior Interdepartmental Group, wielkiej biurokratycznej maszyny pracującej pod przewodnictwem sekretarza stanu, służącej ocenie materiałów dla NSC. Nixon, w dużej mierze akceptując ten plan, stworzył system komitetów, z których każdy miał ściśle określone obowiązki¹⁶. „National Security Decision Memorandum” (NSDM — tak nazywały się główne dokumenty NSC w tym okresie; natomiast NSSM, czyli „National Security Study Memoranda” będące także dokumentami NSC zawierały opinie różnych działów administracji) nr 2 z 19 stycznia 1969 r. formalnie zapoczątkowało ten system mimo pewnych zastrzeżeń ze strony Departamentu Stanu. Data 19 stycznia jest powtarzana w literaturze, ale Nixon mógł podpisywać dokumenty po zaprzysiężeniu, tj. po 20 stycznia 1969 r. Wierzchołkiem systemu była sama Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Jednak, jak pisał sam Kissinger, posiedzenia Rady były organizowane dopiero po tym, gdy prezydent prywatnie zapoznał się z dokumentami i wiedział, jaka decyzja ma być podjęta¹⁷. Statutowymi członkami Rady byli: prezydent, wiceprezydent, sekretarz stanu, sekretarz obrony oraz stali uczestnicy obrad zapraszani przez prezydenta, tj. dyrektor biura sytuacji kryzysowych (Office of Emergency Preparedness), sekretarz skarbu, prokurator generalny, dyrektor CIA i przewodniczący Połączonego Komitetu Szefów Sztabu. Istniało sześć wspierających działania Rady zespołów¹⁸:

Defense Policy, Baltimore John Hopkins Univ. 1982.

¹² C. Gati, *The Forgotten Region*, „Foreign Policy” nr 19, Summer 1975, s. 136–137.

¹³ Patrz szersze omówienie w: A. Mania, *Bridge Building i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej w latach 1960–1969*, Kraków 1996.

¹⁴ Patrz oficjalna historia NSC — History of the NSC, 1947–1997 w: <http://www.whitehouse.gov> s. 19.

¹⁵ R. Morris, *Uncertain Greatness: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Harper & Row, New York 1977, rozdz. 2.

¹⁶ Zostało to zorganizowane zgodnie z sugestią Kissingera — H. Kissinger, *The White House Years*, op. cit., s. 44; jego koncepcje dotyczące NSC przedstawiono na s. 38–48.

¹⁷ H. A. Kissinger, *White House Years*, op. cit., s. 491.

¹⁸ US Foreign Policy for the 1970s. The Emerging Structure of Peace. A Report to the Congress by Richard Nixon President of the United States Feb. 9, 1972, Part VII The Policy-Making Process: The NSC System; J. A. Nathan and J. K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, Little, Brown and Company, Boston 1987, s. 64–70; w 1972 r. odbyło się 37 spotkań NSC, lecz kiedy Kissinger został sekretarzem stanu w 1973 r. odbyły się tylko dwa spotkania (ibidem, s. 69); patrz też G. Argyris Andrianopoulos, *Kissinger and Brzezinski. The NSC and the Struggle for Control of US National Security Policy*, St. Martin's Press, New York 1991, s. 127 i 129, gdzie podaje, że NSC spotkała się 37 razy w 1969 r.,

— Wyższa Grupa Przeglądowa (Senior Review Group). Na rzecz SRG działało i przygotowywało jej raporty sześć międzydepartamentalnych grup (IGs) niższego szczebla zajmujących się poszczególnymi regionami,

— Komitet Przeglądu Programu Obrony (Defense Program Review Committee),

— Komitet Wywiadu NSC (NSC Intelligence Committee),

— Komitet Podsekretarzy (Under Secretaries Committee),

— Specjalna Waszyngtońska Grupa Działań (Washington Special Actions Group) do opanowania sytuacji kryzysowych,

— Komitet do Nadzorowania Tajnych Operacji¹⁹.

Pracami tej maszyny, przewodnicząc tym zespołom, kierował asystent prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego. Wbrew dotychczasowej praktyce Kissinger nie powołał swego zastępcy. Sam wywierał wpływ na powstające w sztabie NSC dokumenty, na tworzone tam wizje, a co najważniejsze — ze względu na określoną koncepcję prezydentury — stawał się głównym współpracownikiem prezydenta w tworzeniu koncepcji jego polityki, a nawet w jej realizacji. Taką koncepcję miał właśnie R. Nixon i do takiej zdecydował się powołać Henry Kissingera. Jest prawie symboliczne, że Nixon ogłosił tę nominację jeszcze przed wyborem członków gabinetu — sekretarzy. Kissinger był związany przez lata z Nelsonem Rockefellerem, który rywalizował z Nixonem, lecz przyjął tę posadę bez wahania (choć jak sam przyznaje przed ich pierwszym spotkaniem 25 listopada 1968 r. podzielał opinię Rockefellera, że Nixon był oportunistą bez wizji i idealizmu potrzebnego do wprowadzenia polityki USA na nowe tory)²⁰. Staff NSC został szybko wyczyszczony z ludzi okresu Walta Rostowa. Choć przy tworzeniu nowego zespołu korzystano z rad tak doświadczonych ludzi z czasów Eisenhowera, jak Gordon Gray, Robert (Bobby) Cutler, Dillon Anderson i Brom (Bromley) Smith, to dla nich nie znalazło się miejsce w NSC²¹. Najbliższymi współpracownikami Nixona w NSC byli: Morton Halperin (odpowiedzialny za powstające tam NSSM i NSDM), Richard Allen (choć on pomógł Kissingerowi zając to stanowisko, nie otrzymał poważnej funkcji i w 1969 r. zrezygnował), Roger Morris, Lawrence S. Eagleburger (w 1969 r. dostał wylewu, a po rehabilitacji przeniósł się do Departamentu Stanu), Helmut Sonnenfeldt (przyjaciel Kissingera, także emigrant z Niemiec żydowskiego pochodzenia)²², Winston Lord, William Hyland, Harold Saunders, Peter Rodman (piszący przemówienia Kissingerowi), Alexander Meigs Haig (od czerwca 1970 r. był zastępcą Kissingera, a później, od początku drugiej kadencji

21 razy w 1970, 10 razy w 1971 (od stycznia do września)

¹⁹ R. S. Litwak, *Detante and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969–1976*, Univ. Press Cambridge, Cambridge 1984, s. 69–70, tam też czytamy o istnieniu jeszcze *The Vietnam Special Studies Group i Verification Panel*; A. L. George, *The President and Defense Policymaking*, s. 514, w: J. F. Reichart and S. R. Sturm (eds.), *American Defense Policy*, John Hopkins Univ., Baltimore 1982.

²⁰ Kissinger zadedykował swoje pamiętniki Nelsonowi Aldrichowi Rockefellerowi — H. Kissinger, *The White House Years*, op. cit., s. 7; M. Kalb and B. Kalb, *Kissinger*, op. cit., s. 15–16, 19; G. Argyris Andrianopoulos, *Kissinger and Brzezinski*, op. cit., s. 122.

²¹ J. Prados, *Keepers of the Keys. A History of the National Security Council from Truman to Bush*, William Morrow and Company Inc., New York 1991, s. 261–262 i 281.

²² Znany z tzw. doktryny Sonnefeldta — na ten temat patrz A. Mania, *Doktryna Sonnefeldta. Nieporozumienie, lapsus, czy zasada amerykańskiej polityki wobec Europy Wschodniej*, w: *Myśl polityczna od historii do współczesności. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Waldenbergowi*, red. B. Stoczewska i M. Jaskólski, Kraków 2000.

Nixona w 1973 r. — zastępcą szefa sztabu armii, od maja 1973 r. szefem ekipy Białego Domu, a od jesieni 1974 r. do 1978 r. — dowódcą sił sojusznicznych NATO)²³. W dalszych latach pracy administracji Kissinger w mniejszym stopniu korzystał nawet z konsultacji swych bliskich, zwiększając wyłącznie swój udział w procesie konsultowania prezydenta. To w pewnym stopniu wynikało z dążenia prezydenta do ograniczenia przecieków do prasy z Białego Domu. Personel NSC powiększył się ze 114 osób do 169, z czego zawsze około 1/3 stanowił personel fachowy. Pozycja Kissingera rosła stopniowo, ale dość szybko, choć nawet bliscy doradcy z niepokojem obserwowali tę sytuację²⁴. Styl pracy Kissingera nie zmienił się nawet po podjęciu pracy w Departamencie Stanu we wrześniu 1973 r. Nadal ufał nielicznym, dawniej związanym z NSC. Byli to: Helmut Sonnenfeldt, radca Departamentu Stanu; William G. Hyland, odpowiedzialny za Biuro Wywiadu i Badań; Laurence Eagleburger jako jeden z trzech podsekretarzy; Winston Lord — szef ekipy polityki planowania.

Oceny stylu pracy Kissingera są oczywiście różnorodne. Najbardziej krytyczne, choć niezbyt przekonujące przedstawił Phylis Schlafly i Chester Ward²⁵. Krytycznie, ale z uznaniem dla umiejętności manewrowania na scenie politycznej ocenia Kissingera Seymour Hersh²⁶. Co istotne, to Kissinger wyszedł w zasadzie bez szwanku z afery Watergate. Szczególnie negatywnie oceniają autorzy dwa fakty z jego działalności, a mianowicie: udział w sekretnej decyzji bombardowania Kambodży oraz nagrywanie rozmów personelu Białego Domu (nawet po ich odejściu z pracy) i dziennikarzy mających kontakt z siedzibą prezydenta z zamiarem przechwycenia przecieków²⁷. Główne krytyczne uwagi dotyczą tego, że system kierowania polityką, który stworzył za zgodą prezydenta, okazał się nieefektywny. Krytycy podnosili, że taki system mógłby działać, gdyby przed tą małą grupą tworzących decyzje stało niewiele zadań, nad którymi byłoby w stanie panować. Zadania były jednak rozliczne, jak: otwarcie na Chiny, détente, negocjacje z Wietnamem, rozmowy w sprawie zbrojeń strategicznych. W związku z tym, jak pisze I. M. Destler, tworzący politykę popełniali błędy przede wszystkim w decydowaniu o hierarchii podejmowanych działań²⁸. W rezultacie zaniedbali takie sprawy, jak: międzynarodowe stosunki ekonomiczne, sprawy afrykańskie, czy sprawy Ameryki Południowej. Sytuacja, w której niewielka liczba ludzi była dopuszczona do podejmowania decyzji, powodowała także i to, że brakowało specjalistów ze wszystkich dziedzin. Tad Szulc pisał, że eksperci Pentagonu byli zadziwieni małą orientacją Kissingera w sprawach technicznych²⁹. Kissinger odrzucał te oskarżenia, wspominając, że zawsze był konsultowany przez specjalistów. Ostra

²³ Zob. na wielu stronach w: S. M. Hersh, *The Price of Power. Kissinger in the White House*, Summit Book, New York 1983; w drugiej części swoich pamiętników Kissinger oddaje honor Haigowi (przy okazji, w ciągu czterech lat awansował z pułkownika na czterogwiazdkowego generała) — H. Kissinger, *Years of Upheaval*, s. 106–108; o znaczeniu personelu NSC patrz Christopher C. Shoemaker, *The NSC Staff. Counseling the Council*, Westview Press Boulder 1991.

²⁴ W 1970 r. otrzymał biuro na pierwszym piętrze (z łazienką) obok Gabinetu Owального — S. M. Hersh, *The Price of Power*, op. cit. s. 203.

²⁵ P. Schlafly and C. Ward, *Kissinger on the Couch*, New Rochel N. Y., Arlington House 1975.

²⁶ S. Hersh, *The Price of Power*, op. cit.

²⁷ L. Nadel, *The Great Stream of History. A Biography of Richard M. Nixon*, Atheneum, New York 1991, s. 136–37.

²⁸ I. M. Destler, *Presidents Bureaucrats and Foreign Policy*, Princeton U. Press, Princeton, N. J. 1974) s. 295–319; idem, *Can One Man Do*, „Foreign Policy” No 5, Winter 1971–1972, s. 28–40.

²⁹ T. Szulc, *The Illusion of Peace*, New York 1978, s. 77; Paul Nitze wspomina także o braku wiedzy technicznej i lekceważeniu tych kwestii przez prezydenta i jego najbliższych, co powodowało kłopoty w negocjacjach z Rosjanami — P. Nitze, *Soviet's Negotiating Style Assayed*, „Aviation Week and Space

krytyka dotyczyła także niepotrzebnego duplikowania aktywności³⁰. NSC stał się po prostu kolejną agencją rządową ze 150 pracownikami, mającą takie same słabości, jak stare zrutynizowane instytucje. Mały sztab przygotowujący decyzje nie tworzył ciała efektywnego — jak pisali krytycy, także przez wewnętrzne walki. Inni podnosili z kolei to, że niewiele to szkodziło, gdyż Kissinger był bardzo doświadczony w tego typu ambicjonalnych utarczkach i „podchodach” po latach pracy w Harvardzie, gdzie — dodajmy — wykazywał się na tym polu wielką zręcznością. Ocena Kissingera dotyczy dwóch poziomów jego aktywności. Był on bowiem w połowie mężem stanu, a w połowie biurokratą. Piszący o nim zazwyczaj koncentrują się na jednej ze sfer aktywności. Widzą wizje polityczne i ich wdrażanie, o tym więc piszą, a inni z kolei upatrują w nim szefa wielkiej maszyny biurokratycznej mającej jak najsprawniej służyć prezydentowi. Jeden z autorów (Morris) zarzuca Kissingerowi, że nie zrobił tyle, na ile było go stać, np. nie zreformował Departamentu Stanu, a tylko manipulował nim. Kissinger w swych komentarzach w trojaki sposób odnosi się do krytyki jego systemu podejmowania decyzji w polityce zagranicznej. Po pierwsze, wskazuje na osobowość Nixona wierzącego w istnienie konspiracji wokół niego, co wywoływało u niego skłonności do kontaktowania się z nielicznymi. Drugie wyjaśnienie opiera się na następstwach wielkich sporów generacyjnych, jakie przeszły wówczas przez Amerykę. Na to nałożyła się krytyka wojny wietnamskiej, do której dołączyli się — jak pisał Kissinger — w sposób irracjonalny nawet ludzie, którzy dawniej się z nią zgadzali. To umocniło prezydenta w niechęci do szerokiego współdziałania z innymi³¹. Wreszcie Kissinger był zdania, że to, skąd prowadzona jest polityka (z Białego Domu czy Departamentu Stanu), nie ma znaczenia. Trzeba wyraźnie stwierdzić, że Kissinger od początku widział swą rolę jako twórcę politykę męża stanu, a swoje kwalifikacje nie w tym, że stawał się bieglejszym biurokratą, ale w tym, że miał umiejętność rozumienia spraw międzynarodowych i intuicję, czyli wizję i gotowość wzięcia ryzyka. Widzenie przez Kissingera polityki, zbudowane na przywiązaniu do XIX-wiecznego jej modelu i bohaterów politycznych tego czasu (widoczne w jego publikacjach), jest też zachętą do oceniania go przez pryzmat tamtej ulubionej przezeń epoki. Dostrzega się, że Kissinger uosabia błędy i porażki swoich poprzedników w europejskiej polityce poprzednich wieków. Jak Bismarck stworzył skomplikowany system podejmowania decyzji, że tylko człowiek o nadzwyczajnych zdolnościach mógł tym rządzić. Jak Metternich nie docenił nowych problemów w stosunkach międzynarodowych. Ale te paralele ahistoryczne są tylko intelektualną zabawą.

Co byśmy jednak nie powiedzieli o wielkim znaczeniu Kissingera dla pracy koncepcyjnej, to po raz kolejny trzeba podkreślić, że z racji pozycji ustrojowej, własnej wizji prezydentury i woli trzymania całości władzy w swoich rękach to prezydent Nixon był twórcą polityki. Jego wizje może nie tak wyrafinowane jak profesora Kissingera współgrały z koncepcjami asystenta ds. bezpieczeństwa. Należy pamiętać, że „Richard Nixon objął stanowisko z zasłużoną całym życiem reputacją antykomunisty. Gardził liberalnymi intelektualistami, którzy winą za zimną wojnę obarczali Stany Zjednoczone i którzy najwidoczniej wierzyli, że system sowiecki może zostać przekształcony dzięki żmudnemu okazywaniu dobrej woli. Nixon głęboko nie dowierzał motywom Związku Radzieckiego; był zagorzałym zwolennikiem negocjacji z pozycji siły,

Technology”, vol. 102, No 7, Feb. 17, 1975, s. 43.

³⁰ V. Davis, *Henry Kissinger and Bureaucratic Politics*, Institute of International Studies, Essay Series No 9, Univ. of South Carolina 1979, s. 25.

³¹ H. Kissinger, *Years of Upheaval*, op. cit., s. 418–419.

krótko mówiąc, był typowym wojownikiem czasu zimnej wojny”³². Jednak ten polityk szybko doszedł do przekonania, że w dobie nuklearnej można, przy zwiększonej obawie przed unicestwiającą wszystko wojną, wypracować politykę, która zapobiegnie wojnie. Na tym przekonaniu oparł swoje działania na rzecz détente jako polityki najstosowniejszej dla ówczesnej sytuacji międzynarodowej. Nixon przekonany był o swoich kwalifikacjach do prowadzenia aktywnej polityki zagranicznej. Wielu krytyków nie chciało się z tym zgodzić. Część z nich zainspirowała nawet psychologów do podjęcia badań nad kwestiami osobowościowymi prezydenta, choć niewiele wniosły one do zrozumienia kierunków polityki, może poza kwestią metod podejmowania decyzji³³. Krytyczna ocena łamania przezeń prawa, obsesyjna nieufność wobec otoczenia bywają czasem przenoszone na ocenę dokonań w sferze międzynarodowej. Jest to błędem i chyba miał rację Kissinger, oceniając swego szefa po latach — w sferze zagranicznej jego dokonania były znaczne i tu potwierdził się jako zdecydowany polityk.

9 sierpnia 1974 r. Gerald Ford został zaprzysiężony na 38 prezydenta USA, po rezygnacji Nixona zagrożonego procedurą impeachmentu wdrażaną w związku z aferą Watergate³⁴. Z wielu materiałów, w tym wspomnień, wyziera obraz nowego prezydenta, który osiągnął to stanowisko przez przypadek. Jego marzeniem było być speakerem Izby i tę funkcję pełnił z zadowoleniem. Musiał opuścić to stanowisko. Gdy bowiem zrezygnował oskarżany o malwersacje wiceprezydent Spiro Agnew, prezydent Nixon powołał Forda na urząd prezydenta. Dodajmy, że Ford nie był pierwszym kandydatem Nixona na ten urząd. Choć Nixon zawdzięczał mu wiele, jeżeli chodzi o promowanie w Izbie jego inicjatyw, to w pierwszej kolejności myślał o byłym gubernatorze Teksasu i sekretarzu skarbu, Johnie Connalym³⁵. Jednak zarówno on, jak i inni, o których mówiono jako o kandydatach na urząd prezydenta, a mianowicie gubernatorzy Nowego Jorku (Nelson Rockefeller) i Kalifornii (Ronald Reagan) mogli — jak sądzono — spotkać się z krytyczną oceną Kongresu. To, co zaistniało po rezygnacji Spiro Agnew, było nową sytuacją. Był to bowiem pierwszy przypadek testowania w praktyce XXV poprawki do konstytucji z 1967 r., mówiącej o tym, że w wypadku opróżnienia stanowiska wiceprezydenta, prezydent mianuje następcę na ten urząd, co podlega zatwierdzeniu przez obie izby Kongresu. Ford uzyskał w Izbie w głosowaniu 387 głosów „za” wobec 35 przeciwnych, a w Senacie stosunek ten wynosił 92 do 3 i 6 XII 1973 r. został zatwierdzony jako wiceprezydent³⁶.

Po rezygnacji Nixona wiceprezydent Ford został zaprzysiężony 9 sierpnia 1974 r. na prezydenta USA. Ford już na nowym stanowisku musiał także skorzystać z rozwiązania

³² H. Kissinger, *Years of Upheaval*, op. cit., s. 236.

³³ B. Mazlish, *In Search of Nixon: A Psychohistorical Inquiry*, Basic Books, New York 1972; A. Woodstone, *Nixon's Head*, St. Martin's Press, New York 1972; E. Chesen, *President Nixon's Psychiatric Profile*, Peter Wyden, New York 1973; S. A. Rensohn, *Psychological Analysis and Presidential Personality: The Case of Richard Nixon*, *History of Childhood Quarterly*, „The Journal of Psychohistory”, Winter 1975.

³⁴ *Gerald R. Ford, Chronology—Documents—Bibliographical Aids*, ed. G. J. Lankiewicz, *Oceana Publications*, New York 1977; J. Aaron, *Gerald R. Ford. President of Destiny*, Fleet Press Corporation, New York 1975; J. J. Casserly, *The Ford White House. The Diary of a Speechwriter*, Colorado Associated University Press, Boulder 1977; opis pierwszych miesięcy prezydentury w biografii pierwszego sekretarza prasowego: J. F. TerHorst, *Gerald Ford and the Future of the Presidency*, The Third Press 1974; osobisty obraz prezydentury patrz: B. Ford, *The Times of my Life*, Harper & Row Publishers 1978.

³⁵ *Gerald R. Ford, and the Politics of Post-Watergate America*, B. J. Firestone and A. Ugrinsky (eds), vol. I, II, Prepared under the auspices of Hofstra University, Greenwood Press Westport Conn. 1993, s. 15–23.

³⁶ *A Ford not a Lincoln*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1975, s. 39–41.

zawartego w XXV poprawce do konstytucji i powołać wiceprezydenta. Uczynił to 20 sierpnia, mianując Nelsona Rockefellera (gubernatora Nowego Jork do XII 1973 r.), który został zatwierdzony przez Kongres 19 XII 1974 r. Pierwotnie myślał o powierzeniu tej funkcji George'owi Bushowi, przewodniczącemu Republican National Committee. Rockefeller, mimo rozległej wiedzy w sprawach funkcjonowania polityki i świata finansów, przez długi czas oczekiwania na zatwierdzenie wyłączony był z udziału w formowaniu polityki nowego prezydenta i nie odegrał spodziewanej przez wielu i niego samego roli. Jednak od zatwierdzenia go nastąpił ważny precedens w historii USA — kraj był rządzony przez prezydenta i wiceprezydenta, którzy objęli to stanowisko nie w drodze wyborów.

Ford sformował swój gabinet z ludzi Nixona³⁷. Personel Białego Domu uległ zmianom w większym stopniu. Tutaj jego najbardziej zaufanym doradcą był Philip W. Buchen (doradca ds. prawnych), Robert T. Hartmann³⁸ (*counselor to the president*), John O. Marsh Jr (*counselor to the president*)³⁹. Całość spraw związanych z przejmowaniem Białego Domu w ręce nowego prezydenta prowadził szef Białego Domu z czasów Nixona, gen. Alexander Haig. Od września 1974 r., kiedy Haig został dowódcą NATO, został zastąpiony przez Donalda Rumsfelda noszącego oficjalny tytuł *staff coordinator*⁴⁰. Prokuratorem generalnym został niezależny politycznie prawnik, wówczas prezydent College of Law z Univ. of Chicago, Edward H. Levi. Kilka osób sugerowało wyrzucenie wszystkich ludzi Nixona z Białego Domu. Nic takiego się nie stało, lecz stopniowo nastąpiło wiele zmian personalnych⁴¹. Wielu sądzi, że posłuszenie się ludźmi Nixona, a więc nieodcięcie się od przeszłości, a następnie ułaskawienie Nixona w późniejszym czasie przyczyniło się do porażki wyborczej Forda w 1976 r.⁴²

Najważniejszą figurą w sprawach polityki zagranicznej był Henry Kissinger, który zachował stanowisko sekretarza stanu i przez piętnaście następnych miesięcy wykonywał również obowiązki specjalnego asystenta prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego (do października 1975 r.). Nowy prezydent ufał Kissingerowi i doceniał jego kwalifikacje⁴³. Wysoka pozycja Kissingera za czasów Forda wynikała także z przeświadczenia samego prezydenta i jego ludzi

³⁷ *Presidency 1976*, Congressional Quarterly Inc. 1977, na s. 48 informacja przypominająca, że do końca rządów Forda tylko dwaj sekretarze pozostali z czasów Nixona, tj. Kissinger i sekretarz skarbu William E. Simon; J. R. Greene, *The Presidency of Gerald R. Ford*, University Press of Kansas 1995, w rozdz. 2 — o bałaganie przy tworzeniu gabinetu i personelu Białego Domu.

³⁸ Patrz jego pamiętnik — R. T. Hartmann, *Palace Politics. An Inside Account of the Ford Years*, McGraw-Hill Book Company, New York 198.

³⁹ Zob. wiele uwag w: *Gerald R. Ford, A Time to Heal. The Autobiography of Gerald R. Ford*, Harper & Row Publishers and the Reader's Digest Association Inc. 1979; P. W. Buchen i R. Ratman przekazują swoje refleksje na temat tej prezydentury i swojej roli w: *Portrets of American Presidents*, vol. VII: *The Ford Presidency. Twenty-two Intimate Perspectives of Richard M. Nixon*, ed. K. W. Thompson, Univ. Press of America Lanham, New York 1988, s. 27–44 i 89–110.

⁴⁰ Patrz art. D. G. Lawrence, *Restoring the Chief of Staff: The Ford Years*, w: *Gerald R. Ford, and the Politics of Post-Watergate America*, ed. B. J. Firestone and A. Ugrinsky, vol. I, II, op. cit., s. 195–224.

⁴¹ R. B. Porter, *Gerald R. Ford, A Healing Presidency*, w: ed. F. I. Greenstein, *Leadership in the Modern Presidency*, Harvard Univ. Press 1988, s. 201–206.

⁴² Całość argumentacji związanych z ułaskawieniem patrz art. M. J. Rozella, *In Défense of President Ford's Pardon of Richard M. Nixon*, w: *Gerald R. Ford, and the Politics of Post-Watergate America*, ed. B. J. Firestone and A. Ugrinsky, vol. I, II, op. cit., s. 39–49; J. R. Greene, *The Presidency of Gerald R. Ford*, University Press of Kansas 1995, rozdz., 3 i 4.

⁴³ *Gerald R. Ford, A Time to Heal. The Autobiography of Gerald R. Ford*, Harper & Row Publishers and the Reader's Digest Association, Inc. 1979, s. 12.

o wyjątkowych zdolnościach Kissingera. Ta szczególna pozycja człowieka, który miał być pomocnikiem prezydenta, była zauważana i czasem kąśliwie komentowana. Prasa francuska spotkaniu na Martynicy z prezydentem Gistardem d'Estaing złośliwie pisała o spotkaniu prezydenta Francji z człowiekiem towarzyszącym Kissingerowi w wizycie na Martynice⁴⁴. Dodajmy, że mimo początkowo szczególnie wysokiej pozycji, jaką dzięki Fordowi utrzymywał Kissinger, nie był on dobrego zdania o prezydencie w odróżnieniu od jego poprzednika, prezydenta Nixona.

Ford zatrzymał Jamesa R. Schlesingera na stanowisku sekretarza obrony do października 1975 r., kiedy to, po pojawieniu się wyraźnej różnicy zdań między nim a stanowiskiem administracji, pozbył się go. Departament Obrony przeszedł wtedy w ręce Donalda H. Rumsfelda, a nowym szefem administracji Białego Domu został w listopadzie 1975 r. Richard B. Cheney⁴⁵. Kolejną istotną zmianą było zastąpienie Colby'ego przez George'a Busha na stanowisku dyrektora CIA. Zmiany te, dokonane w końcu października, nazywa się w literaturze *Halloween Massacre*. Już w tym miejscu można stwierdzić, że Ford bywa na ogół krytycznie oceniany przez literaturę. Część z tych negatywnych ocen zrodziła się pod wpływem faktu, że ten prezydent przegrał wybory w 1976 r., jedyne w swojej karierze, gdy walczył o prezydenturę. To jest niekwestionowany fakt, ale należy pamiętać, że sprawował on swój urząd tylko przez 895 dni. Jak zawsze w wypadku nagłego przejęcia władzy przez wiceprezydenta stanął on przed dylematem kontynuacja czy zmiana? Kontynuacja jest czymś właściwym z racji przynależności do tej samej partii i ekipy, po chwili jednak każdy podejmuje kroki właściwe dla jego wizji i planów. Takie zachowanie widać i w postępowaniu prezydenta Forda⁴⁶. W sprawach międzynarodowych była to w dużej mierze kontynuacja, choć i tu zdobył się na zmianę, odwołując Kissingera ze stanowiska asystenta ds. bezpieczeństwa i powierzając je gen. porucznikowi lotnictwa Brentowi Scowcroftowi, który jako dr stosunków międzynarodowych z Columbii, znający język rosyjski i serbo-chorwacki był w pełni przygotowany, także z racji doświadczenia, do pełnienia tej funkcji. Nie miał nigdy aspiracji podobnych do swego wielkiego poprzednika. Za swoje zadanie uznał przedstawianie prezydentowi analiz i opcji przed podjęciem decyzji, stąd też jego stosunki z Kissingerem były jak najlepsze, a ten ostatni zachował decydującą pozycję w sprawach polityki zagranicznej⁴⁷.

Prezydent Ford miał zdolność podejmowania decyzji i to, a nie intelektualne zdolności są ważne w ocenie jego dokonań — pisał o nim Scowcroft. Miał umiejętność podejmowania decyzji szybko, co, jak wielu uważa, było rezultatem jego 25-letniej pracy w Izbie Reprezentantów, gdzie stale stykał się z kwestią — tak czy nie — w konkretnych sprawach. W odróżnieniu od Nixona, który małemu zaufanemu gronu pozostawiał dużo swobody w tworzeniu decyzji, Ford chciał być wprowadzony we wszystkie procesy decyzyjne. Ocena Forda nie

⁴⁴ *A Ford not a Lincoln*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1975, s. 133.

⁴⁵ Bardzo pozytywna ocena dokonań Forda, jego uczciwości patrz: *Gerald R. Ford and the Politics of Post-Watergate America*, ed. B. J. Firestone and A. Ugrinsky, vol. I, II, Prepared under the auspices of Hofstra University, Greenwood Press Westport Conn. 1993, artykuł Cheney'a, s. 3–6, *The Ford Presidency in Perspective*; z kolei wysoka ocena Cheney'a i uwagi o innych nominacjach w pracy profesorów historii: E. L. and F. H. Schapsmeier, *Gerald R. Ford's Date with Destiny. A Political Biography*, Peter Lang, New York 1989, rozdz. VII.

⁴⁶ Patrz ciekawa dyskusja polityków i badaczy w: *The Ford White House*, A Miller Center Conference chaired by Herbert J. Storing, ed. by The Staff of the White Burkett Miller Center of Public Affairs at the University of Virginia, Lanham New York 1986.

⁴⁷ *History of the NSC, 1947–1997*, op. cit., s. 22.

jest na ogół wysoka, był zwyczajnym człowiekiem w nadzwyczajnych okolicznościach, który stanął przed zadaniem obrony prestiżu urzędu prezydenta, a więc zadaniem wymagającym wielkich kwalifikacji, silnej osobowości⁴⁸. Był człowiekiem bez instynktu władzy, gotowości do prowadzenia zawitych gier i manipulacji. Jak sam pisał o sobie — w sprawach, w których był przekonany, działał konsekwentnie, co też potwierdzają inni obserwatorzy.

* * *

Założenia polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej prezydenta Nixona zawarte zostały już w przemówieniu inauguracyjnym. Tam Nixon stwierdził, że negocjacje, a nie konfrontacja będzie symbolem jego administracji⁴⁹. Wiele w przemyśleniach Kissingera i deklaracjach politycznych Nixona wskazywało na wczesne przywiązanie do tej idei. Choć intelektualny wkład Kissingera jest nie do przecenienia, to jednak idea Grand Design (Wielkiego Planu) musi być wiązana z osobą Nixona. Dał jej już wyraz w mowie z 6 maja 1969 r. w Air Force Academy w Colorado Springs oraz w wystąpieniu w bazie morskiej w Guam 25 lipca 1969 r. i wreszcie w przemówieniu z lutego 1970⁵⁰. Najbardziej oficjalną wykładnią polityki prezydenta są jego orędzia o stanie państwa przedstawiane Kongresowi czy innego rodzaju sumaryczne raporty z własnych dokonań przekazywane zazwyczaj Senatowi. Właśnie materiały Komisji Spraw Zagranicznych Senatu zawierają raporty prezydenta z 18 lutego 1970 r. (160 ss.) i 25 lutego 1971 r. (235 ss.)⁵¹. Ten drugi raport : US Foreign Policy for the 1970's, Building for Peace daje oficjalną wykładnię polityki po rocznym sprawowaniu prezydenta, nazywanej odąd „doktryną Nixona”⁵². Tu właśnie, jak później twierdził Kissinger, zawarto tezy programu, który w wielu dziedzinach był wielkim przełomem i można go nazwać Grand

⁴⁸ Bardzo krytyczna ocena pierwszych 100 dni prezydenta Forda w pracy dziennikarza R. Reevesa, *A Ford not a Lincoln*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1975; na s. 25 Reeves przypomina, że Ford był obiektem wielu żartów, choć wypowiedzianych z życzliwością, jak wobec miłego człowieka. Nie wszystkie były tak miłe! Lyndon B. Johnson dworował sobie wprost z głupoty Forda, robiąc aluzje do tego, że jako gracz w football czynił to bez helmu, czego skutki widać, oraz twierdząc, że „Jerry Ford is so dumb he can't fart and chew gum at the same time” — tę wypowiedź historia stara się wymazać; problematyka wizerunku prezydenta w żartach i dowcipach patrz art. A. Dudden, *Not a Lincoln but a Ford*, w: *Gerald R. Ford and the Politics of Post-Watergate America*, ed. B. J. Firestone and A. Ugrinsky, op. cit., s. 615–621. Tytuł artykułu nawiązuje do sformułowania Forda użytego w wystąpieniu w momencie zaprzysiężenia na stanowisko wiceprezydenta 6 XII 1973 r.

⁴⁹ F. Schurmann, *The Foreign Policy of Richard Nixon. The Grand Design*, Institute of International Studies, Univ. Of California, Berkeley 1987.

⁵⁰ H. Kissinger (*Dyplomacja, Philip Wilson*, Warszawa 1996, s. 778 i nn.) wyjaśnia założenia doktryny Nixona; R. S. Litwak, *Détante and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969–1976*, Cambridge Univ. Press Cambridge 1984, s. 122–125.

⁵¹ United States Foreign Policy for the 1970's. A Comparison of the President's 1970 and 1971 Foreign Policy Reports to Congress, July 26 1971, Prepared, US GPO 1971 for the Committee on Foreign Affairs by Foreign Affairs Division of the Library of Congress.

⁵² E. Ravenal (*Large — Scale Foreign Policy Change: The Nixon Doctrine as History and Portent*. Policy Papers in International Affairs No. 35, Institute of International Studies, Univ. Of California Berkeley 1989) pisze na s. 15, że w pierwszym etapie prezydent stworzył tzw. Guam Doctrine, ogłoszoną w lipcu 1969 r. (tekst w *Public Papers of President Nixon* 1969), lecz była ona niespójna i zastąpiono ją doktryną Nixona od 1970 r.; M. R. Laird, *The Nixon Doctrine*, Town Hall Meeting, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C. 1972.

Design. Sprawa stosunków z Europą Zachodnią wysuwa się na czoło. Dodajmy, że Nixon i Kissinger byli admiratorami De Gaulle'a z racji jego wizjonerstwa i skupienia władzy w swoich rękach⁵³. Były trzy elementy Grand Design Nixona podobne do planów De Gaulle'a, tj. chęć wyjścia z brudnej wojny, pokonanie opozycji z lewa i prawa oraz skonstruowanie szerokiej wizji polityki ekonomicznej, politycznej i militarnej, która zwiększy rolę USA w świecie.

Pomimo wyjątkowego nacisku, jaki kładł prezydent na szczególnie ważną pozycję Związku Radzieckiego w jego Wielkim Planie i strategii amerykańskiej polityki zagranicznej, nie zapomniał również o znaczeniu stosunków Stanów Zjednoczonych z Chinami⁵⁴. Politykę zagraniczną prezydenta, a szczególnie Kissingera, charakteryzowała strategia globalnej równowagi sił⁵⁵. Jak pisze Kissinger, administracja Nixona mocno trzymała się geopolitycznego podejścia do stosunków Wschód–Zachód, co było uznawane za oczywiste w USA, a równocześnie było efektywne w postępowaniu z przywódcami ZSRR, gdyż sami podzielali to podejście do polityki⁵⁶. Prezydent postanowił przekształcić amerykańską politykę zagraniczną z powstrzymywania przez konfrontację w powstrzymywanie przez negocjacje⁵⁷. We wspomnianych dwóch raportach dla Kongresu oraz w dwóch kolejnych przedstawiano założenia Wielkiego Planu zawierającego długoterminowe cele polityczne i Wielkiej Strategii omawiającej środki służące osiągnięciu Wielkiego Planu amerykańskiej polityki zagranicznej⁵⁸. Najistotniejszy był zamiar zawiązania bliższych stosunków zarówno ze Związkiem Radzieckim, jak i Chińską Republiką Ludową w celu włączenia ich do systemu. Kissinger, wstępnie określając swoją politykę wobec ZSRR, podkreślał zasadę precyzji (w negocjacjach), powstrzymywania (odprężenie oparte na wzajemnym powstrzymywaniu), powiązania (*linkage* — szeroki front postępu w stosunkach uzależniony od spełniania postulatów w konkretnych dziedzinach)⁵⁹. Niektórzy krytycy porównują koncepcje Nixona i Kissingera do Koncertu Europy stworzonego w Wiedniu w 1814 r., lecz wygląda to raczej na intelektualną zabawę, w której historyczne prace Kissingera o tamtym okresie nakłada się nieco na siłę na rzeczywistość lat 70. XX w.

Kissinger jako autor licznych prac i wypowiedzi dał się wyraźnie poznać jako realista, chciał dążyć do utrzymania równowagi między mocarstwami, od czego zależał cały porządek międzynarodowy. Był przekonany, że w dobie nuklearnej kooperacja z potencjalnymi wrogami w formie zawierania porozumień dotyczących kwestii ekonomicznych, politycznych i zbrojeniowych może spowodować instytucjonalizację wspólnego interesu i złagodzenie rewolucyjnych ambicji. W tym leżało źródło polityki *détente*, a SALT stał się tego najważniejszym

⁵³ F. Schurmann, *The Foreign Policy of Richard Nixon...*, s. 51–52.

⁵⁴ C. E. Timberlake, *Détente, A Documentary Record*, Praeger Publishers, 1978.

⁵⁵ C. Bell, *The Diplomacy of Détente. The Kissinger Era*, St. Martin's Press, New York 1977, s. 31; D. Caldwell, *American–Soviet Relations From 1947 to the Nixon–Kissinger Grand Design*, Greenwood Press, Westport Conn. 1981, s. 74.

⁵⁶ H. Kissinger, *The White House Years*, op. cit., s. 245.

⁵⁷ T. G. Paterson, *Meeting the Communist Threat. Truman to Reagan*, Oxford U. Press NY, 1988, s. 222; patrz obszerna monografia: R. L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American–Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington D. C., Brookings Institution 1985.

⁵⁸ Richard M. Nixon, *US Foreign Policy for the 1970* (tytuł serii). Tytuły pojedynczych raportów, jak następuje: *A New Strategy for Peace*, Feb. 18, 1970; *Building for Peace*, Feb. 25, 1971; *The Emerging Structure of Peace*, Feb. 9, 1972; *Shaping a Durable Peace*, May 3, 1973.

⁵⁹ H. Kissinger, *The White House Years*, op. cit., s. 128–129; D. Caldwell, *American–Soviet Relations...*, op. cit., s. 80–82.

osiągnięciem. Kissinger wierzył, że równowaga sił jest podstawą stabilności i zakładał, że broń nuklearna zwiększyła niechęć do użycia siły i ten element w polityce wobec mocarstw rewolucyjnych uznał za główny kierunek polityki wobec nich. Jednak państwo musi posiadać wystarczające siły do realizacji polityki odstraszenia⁶⁰. Wierzył, że okoliczności zmusiły rewolucyjne mocarstwa, tj. Związek Radziecki i ChRL, do pragmatycznego działania, czyli do rozmów za Stanami Zjednoczonymi⁶¹. To, co uczyniły USA w tej kwestii, określane jest jako *détente*.

„Detante is a management of adversary power” — to jedna z najlepszych definicji, a wprowadzona została przez Corella Bella z oświadczenia Kissingera złożonego w kwietniu dla Senat Finance Committee⁶². Michael Genovese definiuje *détente* w sposób zbliżony do powszechnego, intuicyjnego rozumienia tego terminu jako: „a relaxation of superpower tension, a movement from confrontation to negotiation, an effort to make explicit the informal rules governing international behavior, some project of a cooperative nature, arms control, and an overall increase in contact and communication”⁶³. Jak dalej pisze Bell, *détente* nie powinna być utożsamiana z pokojem, ten bowiem jest celem *détente*. *Détente* jest więc sposobem prowadzenia polityki lub strategią, przez którą ten cel ma być osiągnięty. Z drugiej strony *détente* nie może też być utożsamiana z *appeasementem*, który był polityką nie biorącą pod uwagę *balance of power*, ale respektującą interesy Niemiec. Nie należy natomiast szukać źródeł *détente* w nadziejach na liberalizację ZSRR ani wierze, że dzięki temu dokona się ekonomiczna i polityczna konwergencja z zachodnimi społeczeństwami⁶⁴. Sam Kissinger tak definiował *détente*: „We do not say that detante is based on the compatibility of domestic systems. We recognize that the values and ideology of communist nations are opposed and sometimes hostile to ours. We do not say that there is a fundamental change in the international environment compared to any other period... We do not say that we approve of the domestic evolution of the Soviet Union or of other communist countries with which we are attempting to coexist. Nor do we accept that detante can be used for military expansion or for threatening weaker countries or for undermining our traditional friendship. But we do make a conscious effort to set up rules of conduct and to establish communications between the topleaders and officials at every level, that make it possible in times of crisis to reduce the danger of accident or miscalculation. We will not be easily deflected from the course of seeking a realxation of tension. So we believe that with resepct to the two great communist countries,

⁶⁰ G. Argyris Andrianopoulos, *Kissinger and Brzezinski. The NSC and the Struggle for Control of US National Security Policy*, St. Martin's Press, New York 1991, s. 97–99.

⁶¹ G. Argyris Andrianopoulos, *Kissinger and Brzezinski*, op. cit., s. 20–21; nieco inaczej ocenia politykę Kissingera C. V. Crabb Jr. and K. V. Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, Louisiana State University Press Baton Rouge, 1986, s. 254.

⁶² C. Bell (*The Diplomacy of Détante. The Kissinger Era*, St. Martin's Press, New York 1977, s. 1) na s. 251 w przyp. nr 1 przywołuje to oświadczenie Kissingera: „Detente is not rooted in agreement on values; it becomes above all necessary because each side recognizes that other is a potential adversary in a nuclear war”; niezbyt udana próba opisowego zdefiniowania *détente* w: R. J. Barnet, *The Giants. Russia and America*, Simon and Schuster, New York 1977; informacje o posiedzeniu patrz: Dep. of State Bulletin, April 1974, p. 32.

⁶³ M. A. Genovese, *The Nixon Presidency. Power and Politics in Turbulent Times*, Greenwood Press, New York 1990, s. 139.

⁶⁴ G. Argyris Andrianopoulos, *Kissinger and Brzezinski...*, op. cit., s. 17–21; H. Kissinger, *American Foreign Policy*, W. W. Norton & Co., New York 1969, s. 38.

we are on a course which is in the interests of all mankind and which is essential for the long term prospect of peace"⁶⁵. Krytycy zawsze stawiać będą podstawowe pytanie o to, jaką cenę zapłacono za stworzenie warunków do porozumień gwarantujących bezpieczeństwo. Znaczne sukcesy *détente*, czego symbolem mogą być moskiewskie porozumienia z 1972 r., po latach, gdy przyjdzie czas oceny dokonań i rozważań nad osiągniętymi korzyściami są kwestionowane z racji rzeczywistej czy domniemanej ceny, jaką Amerykanie i wszyscy, którzy na nich liczyli, zapłacili. Trzeba jednak przyznać, że polityka ta pozwoliła osiągnąć stan stosunków między mocarstwami, który wyrwał je z klinczu zimnowojennego.

Spotkanie na szczycie w Moskwie w maju 1972 r. stanowiło najważniejszy moment w polityce odprężenia i dawało poczucie bezpieczeństwa. Było to celem długotrwałej działalności administracji Nixona. Dążył do SALT, ponieważ uważał je za racjonalne, umożliwiały bowiem oszczędności i czyniły świat bezpieczniejszym, mieszały szyki jego liberalnym krytykom, a także były historycznym momentem, który rozładował napięcie w innych dziedzinach i zainaugurował erę negocjacji po erze konfrontacji⁶⁶. Krytykom *détente* można przypomnieć, że nie była to kapitulacja lub „miękkosć” w stosunkach z ZSRR. Do zastanowienia jest oczywiście to, czy można było inaczej, ale warto powiedzieć, że w latach 1969–1977 Kissinger podjął akcje przeciwstawiania się akcjom radzieckim zmierzającym do zmiany sytuacji strategicznej (akcja w Jordanii na rzecz wsparcia króla Jordanii, akcja na rzecz obalenia radzieckich planów budowy bazy wojskowej w Cienfuegos, postawienie wojsk amerykańskich w stan gotowości w związku z wojną Izraela z sąsiadami z października 1973 r., wreszcie po początkowej wstrzeźliwości przeciwstawianie się akcji rosyjskiej wysłania kubańskich żołnierzy do Angoli). *Détente* miało więc swoje granice. Czy miało też trafnie rozpoznawane interesy, których nie chciano naruszać, to już nieco inna kwestia.

Jedną z najważniejszych motywacji Nixona i Kissingera do poprawy stosunków z ZSRR i odprężenia była ich nadzieja, że będą w stanie przekonać Związek Radziecki, by wywarł wpływ na swoich północnowietnamskich sojuszników w celu negocjacji porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi i Wietnamem Południowym⁶⁷. Na szerszą skalę priorytety amerykańskiej polityki były więc następujące: przede wszystkim wycofanie się z Wietnamu, odprężenie w stosunkach ze Związkiem Radzieckim, ułożenie się z Chinami, opanowanie kryzysu na Bliskim Wschodzie. We wszystkich tych sprawach osiągnięto zamierzone cele, choć czasem

⁶⁵ H. M. Joiner, *American Foreign Policy. The Kissinger Era*, The Strode Publishers Inc., Huntsville 1977, s. 48; Wykładnią *détente* jest oświadczenie Kissingera z 19 IX 1974 r. złożone przed Senate Foreign Relations Committee, w: H. Kissinger, *American Foreign Policy, Third Edition*, W. W. Norton & Co. Inc., New York 1977, s. 143–176, na s. 144 i 145 czytamy: „It is [*détente* — A. M.] the search for a more constructive relationship with the Soviet Union... We seek, regardless of Soviet intentions, to serve peace through a systematic resistance to pressure and conciliatory responses to moderate behavior. We must oppose aggressive actions and irresponsible behavior. But we must not seek confrontations lightly. We must maintain a strong national defense while recognizing that in the nuclear age the relationship between military strength and politically usable power is the most complex in all history. Where the age-old antagonism between freedom and tyranny is concerned, we are not neutral. But other imperatives impose limits on our ability to produce internal changes in foreign countries. (...) We must be mature enough to recognize that to be stable a relationship must provide advantages to both side, and that the most constructive international relationships are those in which both parties perceive an element of gain”.

⁶⁶ S. E. Ambrose (*Nixon*, vol. 2: *The Triumph of a Politician 1969–1972*, Simon and Schuster, New York 1989, s. 289) ponadto pisze, że Nixon był świadom, że prawica w USA może potraktować SALT jako zdradę interesu narodowego, oraz tego, że Rosjanie mogą przez oszustwa wykorzystać ten układ do swoich celów.

⁶⁷ D. Caldwell, *American–Soviet Relations...*, op. cit, s. 88.

dużym kosztem, a więc trudno negatywnie ocenić te osiągnięcia przyczyniające się do zabezpieczenia podstawowych interesów w sferze bezpieczeństwa narodowego.

Prezydentura Forda, choć ściśle związana z założeniami polityki détente doświadczała już procesów osłabienia détente. Analitycy amerykańskiej polityki są zdania, że w latach 1974–1976 polityka détente wręcz rozpadła się, co można uznać za przesadne. Watergate i wojna arabsko–izraelska 1973 r. ukazująca zagrożenie dla interesów USA przyczyniły się do jej osłabienia. Pewien wpływ na powstanie przekonania o osłabieniu détente miało i to, że Nixon i następnie, przynajmniej początkowo, Ford rozbudzili nadzieje społeczeństwa w związku z détente. Przed wyborami 1976 r. krytycy w obu partiach oskarżali Kissingera, że USA otrzymały mniej niż można się było spodziewać. Była to, jak mówiono, „one way street”, a Ronald Reagan powiedział w 1976 r., że jedynym zyskiem było to, że USA otrzymała prawo sprzedawania Pepsi–Coli na Syberii. Podnoszono, że era Kissingera i détente minęła, że wyczerpały się jej zasoby i wartość⁶⁸. Prawdę powiedziawszy, to już spotkania na szczycie w Moskwie i na Krymie 1974 r. dały bardzo ograniczone rezultaty. Spotkanie Forda z Breżniewem we Władywostoku w listopadzie 1974 r. miało być przełomem, jednak krytycy odnieśli się negatywnie do osiągnięć tego spotkania. Wielu wskazywało, że polityka détente nie zmieniła agresywnej polityki ZSRR. Pewien schyłek pozycji Kissingera widoczny jest także w związku z podpisywaniem Aktu końcowego KBWE w Helsinkach. Jest charakterystyczne, że Kissinger, jak sam twierdził, uważał, że zaletą tego dokumentu jest wyłącznie to, że Rosjanie, uzyskawszy gwarancje dla swych granic, będą bardziej gotowi na kompromisy w sprawie kontroli zbrojeń. Ta jednostronność ocen KBWE ma swoje źródła w skoncentrowaniu się wyłącznie na geopolitycznym patrzeniu na porządek w świecie. Sam Kissinger niewiele wniósł do ostatecznego kształtu Aktu końcowego i co ważniejsze — wydawał się nie dostrzegać wagi spraw związanych z prawami człowieka, w które wkład Europejczyków był znacznie większy od amerykańskiego. Zaufany doradca prezydenta Forda, Hartmann, wspomina w pamiętnikach, że stoczono w sztabie Białego Domu batalię z Kissingerem przed wyjazdem do Helsinek w sprawie użycia przez prezydenta ostrzejszych sformułowań wobec polityki ZSRR podczas spotkania z przedstawicielami narodów zdominowanych przez ZSRR, szczególnie z krajów bałtyckich⁶⁹. W atmosferze coraz większego kwestionowania polityki détente było zapotrzebowanie na ostrzejsze słowa mające dowodzić zdecydowania i nieulegania presji radzieckiej. Pewien kryzys w kwestii stosowania détente, wynikający w dużej mierze z innego spojrzenia na ZSRR, objawił się w sporze pomiędzy Kissingerem a sekretarzem obrony Jamesem Schlesingerem. Kissinger sprzeciwiał się wzrostowi wydatków na zbrojenia, twierdząc, że to przeszkodzi porozumieniu z Rosjanami w sprawie kontroli zbrojeń. Wówczas prezydent, starając się potwierdzić swoją pozycję, 1 listopada 1975 r. dokonał zmian na najwyższych stanowiskach w gabinecie i Białym Domu. Zastąpił sekretarza Schlesingera Donaldem Rumsfeldem, Kissingera na stanowisku asystenta ds. bezpieczeństwa gen. Brentem Scowcroftem, a szefa CIA Williama Colby'ego — Georgem Bushem. Usunięcie Schlesingera i pozostawienie Kissingera, wprawdzie tylko na pozycji sekretarza stanu, zostało jednak źle ocenione i krok ten nie przyniósł Fordowi pozytywnych ocen. Coraz poważniej myślący o walce o nominację

⁶⁸ R. D. Schulzinger, *The Decline of Détante*, w: *Gerald R. Ford and the Politics of Post–Watergate America*, ed. B. J. Firestone and A. Ugrinsky, vol. I, II, Prepared under the auspices of Hofstra University, Greenwood Press Westport Conn. 1993, s. 407–420.

⁶⁹ R. T. Hartmann, *Palace Politics. An Inside Account of the Ford Years*, McGraw–Hill Book Company, New York 1980, s. 340–346.

partijną wśród republikanów Ronald Reagan ostro potępił usunięcie Schlesingera, uważając, że mógł on w pełni realizować zapowiadaną przez Forda politykę przez siłę, która miała zastąpić *détente*⁷⁰. Przypomnijmy, że polityka *détente* spotkała się także z krytyką wskazującą na brak postępu w polityce radzieckiej w zakresie swobód obywateli do przemieszczania, a szczególnie żydowskich obywateli ZSRR do emigracji. Tu najdobitniej krytykę wypowiedział senator Henry „Scoop” Jacksona ze stanu Waszyngton. Był on i wielu z nim związanych reprezentantem koncepcji powiązania polityki (czytaj uzależnienia) wobec Związku Radzieckiego ze zmianami w polityce wewnętrznej Związku Radzieckiego dotyczącej emigracji Żydów⁷¹.

W tym czasie nastąpiło także inne wydarzenie, które wiele mówiło o stosunku do *détente* i ZSRR. W lipcu 1975 r. prezydent Ford odmówił przyjęcia właśnie przybywającego do Waszyngtonu laureata literackiej nagrody Nobla, znanego krytyka radzieckiej polityki, Aleksandra Sołżenicyna. Ten przybył do Waszyngtonu zaproszony na wielkie przyjęcie przez władze AFL–CIO. Pod wpływem perswazji Kissingera Ford nie przyjął go w Białym Domu. Nieprzyjęcie Sołżenicyna było błędem pod wieloma względami. Ford utracił szansę na uzyskanie głosów prawicy, dał Rosjanom błędny sygnał, wręcz przeciwny do zamierzonego. Hartman przypomniał, że jednym z najcięższych oskarżeń, jakie Reagan rzucał na Forda i Kissingera było to, że są oni zbyt ulegli wobec ZSRR. Przyznał także, że był razem z Kissingerem przeciwny spotkaniu prezydenta z Sołżenicynem z obawy o negatywny wpływ na rozmowy SALT II⁷². W rezultacie cała sprawa ciążyć będzie przez długi okres na ocenie dokonanej, a raczej zaniechanej przez prezydenta. Jest ona jakby syntetycznym wizerunkiem polityki amerykańskiej wobec ZSRR, w której podstawowym celem było odprężenie, współpraca za cenę niezadrażniania stosunków z tym państwem. Jednak ten sposób patrzenia na politykę państwa coraz bardziej zderzał się z głosami zwolenników uzupełnienia (nawet uzależnienia) polityki w sensie geopolitycznym polityką walki o podstawowe wartości świata zachodniego.

Skomplikowane mechanizmy podejmowania decyzji w sprawach polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej ukazują bardzo wielkie znaczenie czynnika ludzkiego⁷³. Silne osobowości, czasem bardzo mały krąg decyzyjny mimo mechanizmów dających tu uprawnienia innym potwierdzają, że nawet w tak skomplikowanych i sformalizowanych strukturach przy coraz znaczniejszej roli mediów jako czwartej władzy kształt polityki zależy od nielicznych. Ich wizje, widzenie świata, wiara w posiadanie zbawczych rozwiązań prowadzą do działań o wielkim znaczeniu. Tak więc ocena polityki państwa musi być oceną zawierającą uwagi na temat ludzi, ich wizji i działań, a także uwarunkowań strukturalnych, które narzucają im określone warunki i granice działań, czasem pomagając, czasem przeszkadzając w realizacji planów. To jest jednak naturalne zjawisko we współczesnych demokracjach.

⁷⁰ R. T. Hartmann, *Palace Politics. An Inside Account of the Ford Years*, McGraw–Hill Book Company, New York 1980, na s. 360–365, 370–374 opisuje sprawę Schlesingera, wyraźnie wiążąc z tą dymisją nie Kissingera, ale prezydenta i atmosferę w Białym Domu.

⁷¹ O tych m.in. sprawach szerzej w przygotowywanej do druku w Wydawnictwie UJ książce: A. Mania, *Détente. Polityka USA wobec Europy Wschodniej w latach 1969–1980*.

⁷² R. T. Hartmann, *Palace Politics. An Inside Account of the Ford Years*, McGraw–Hill Book Company, New York 1980, s. 337–339. Hartman wręcz poirytowany pisał, że Sołżenicyn uważał siebie za biblijnego proroka. On — jak dodawał — nienawidzi systemu radzieckiego i tylko to go obchodzi. Nie ma nic w konstytucji, co zmusza prezydenta „to kiss their aspirations”.

⁷³ D. E. Nuechterlein (*United States National Interests in a Changing World*, The University Press of Kentucky 1973, s. 8–11) analizuje kwestie interesu narodowego jako głównego obiektu polityki bezpieczeństwa narodowego.

People and Structures. The Shaping of the U. S. Foreign and Security Policy in 1969–1976

Generally speaking, the analysis concerns the formation of the U. S. security and foreign policy during the Presidency of Richard Nixon and Gerald Ford. The author focuses on identifying organs of state power (mainly executive, since due to their constitutional premises they were of decisive importance) and the way in which they were used by particular presidents. Both had the same structures at their disposal, but despite affiliation to one party, i. e. Republican, and the opportunity to seek the counsel and inspiration of Henry Kissinger, they realised their constitutional duties differently. Various tasks were assigned to the National Security Council and the Department of State, and different use was made of the advice provided by closest co-workers. Naturally, pride of place went to Henry Kissinger, although even his strong personality, expertise as regards international problems, and a vision of the desired trend of development in the global situation and the tasks facing U. S. foreign policy never entitled him to fulfil the function of a political–decision maker. The political system of the U. S. renders the President the sole chief of foreign policy. The two presidents fulfilled this function in a manner fitting for their temperaments, knowledge and international situation. The recognition of the mechanisms which they applied and the results attained by them is the topic of the reflections pursued in the presented article. Among the numerous accomplishments of their terms in office the best remembered include the détente and disarmament policy (SALT) in relations with the Soviet Union, rapprochement with China, departure from Vietnam (not quite as honourable as the presidents might have envisaged it) and, finally, the Conference of Security and Cooperation in Europe. Despite the existence of a complicated decision–making structure in the U. S. A. the fact that such was the catalogue of their achievements (regardless of the assessment of the correctness of the selected targets or the manner of their realisation) depends on the vision of politics and the personality of its authors as well as on their style of governing.