

Piotr Serafin

CUBAN AMERICAN NATIONAL FOUNDATION JAKO PRZYKŁAD SKUTECZNEGO LOBBINGU GRUPY ETNICZNEJ W USA

Słowa kluczowe:

diaspora, grupa etniczna, Kongres, lobbying, prezydent

Odkąd Fidel Castro obalił w 1959 r. rządy Fulgencio Batisty na Kubie, kraj ten stał się ideologicznym wrogiem USA w ich polityce zagranicznej. Początkowe poparcie społeczeństwa dla nowego przywódcy uległo osłabieniu ze względu na represje, które okazały się bardziej surowe niż za rządów poprzedniego dyktatora. Od 1959 r. do połowy lat 90. XX w. przeszło 100 tys. Kubańczyków zostało umieszczonych w obozach lub więzieniach, a część z nich doświadczyła innych form represji. Liczba rozstrzelanych oscyluje w granicach 15-17 tysięcy. W samych latach 60. wg szacunkowych danych rozstrzelano od 7 do 10 tys. osób, zaś ok. 30 tys. Kubańczyków było w tym czasie więźniami politycznymi¹. Skutkiem tych prześladowań była zwiększona w kolejnych dekadach emigracja z wyspy do jej północnego sąsiada, najpierw o charakterze politycznym, a później ekonomicznym. Zmieniła ona w istotny sposób skład etniczny Miami oraz w mniejszym stopniu kilku innych miast USA, głównie wschodniego wybrzeża. Amerykanie pochodzenia kubańskiego stali się jednym z nielicznych przykładów bardzo skutecznego promowania własnych interesów w polityce zagranicznej USA, zwłaszcza począwszy od dekady lat 80. XX w., tj. rządów prezydenta Ronalda Reagana. Uważani są oni po dziś dzień za jedną z najbardziej wpływowych grup etnicznych w tej dziedzinie polityki². Fenomen ten nie dobiegł końca wraz z zimną wojną, a kontynuacja wpływów kubańskich na kolejnych

¹ S. Curtois (red.), *Czarna księga komunizmu*, Warszawa 1999, s. 613 i 622.

² T. Ambrosio (ed.), *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*, Westport-London 2002, s. 11.

prezydentów amerykańskich, ich administracje oraz Kongres obserwowana jest po czasy współczesne.

Geneza mniejszości kubańskiej na terytorium USA

Kubańczycy są w Stanach Zjednoczonych grupą etniczną o stosunkowo młodym rodowodzie. Zdecydowana ich większość rozpoczęła swój *exodus* dopiero w drugiej połowie XX w., co było spowodowane za sprawą komunistycznych rządów sprawowanych tam nieprzerwanie od 1959 r. oraz pogarszającej się w ślad za tym sytuacji politycznej i gospodarczej. Od tego czasu wydzieliła się cztery fale migracyjne z wyspy: pierwszą od czasu rewolucji kubańskiej do kryzysu raketowego (1959-1962), obejmującą kubańską białą inteligencję oraz przedsiębiorców, drugą (między 1965 r. a 1970 r.), trzecią (tzw. *marielitos*, którzy wypłynęli z portu w Mariel wiosną 1980 r.³) oraz czwartą (tzw. *balseros* lub *rafters* przepływających się po dziś dzień ponad 145 km na pontonach lub tratwach przez niebezpieczne wody Cieśniny Florydzkiej)⁴. O ile pierwsze trzy fale składały się w dużej części z uciekinierów politycznych, to czwarta miała charakter przede wszystkim ekonomiczny.

Pierwsza spośród powyższych fal emigracyjnych cieszyła się w USA najbardziej sprzyjającymi warunkami i stała się podstawą politycznych działań nowej, dość specyficznej, bo względnie nie rozproszonej terytorialnie, mniejszości etnicznej. To właśnie przedstawicielom grup zawodowych, którzy na przełomie lat 50. i 60. XX w. zdecydowali się opuścić wyspę, przypisywane jest sprawstwo ekonomicznego sukcesu Kubańczyków na amerykańskiej ziemi. Sceptycy kierują z kolei uwagę raczej na sprawę pomocy finansowej, udzielonej im przez rząd federalny. Zgodnie z teorią diaspory jako grupy interesu Tony Smitha, jest ona tym bardziej skuteczna, im bardziej skoncentrowana geograficznie⁵. Zdecydowana większość Kubańczyków

³ Między kwietniem i wrześniem 1980 r. wyspę opuściło w ten sposób ok. 125 tys. osób. D.W. Fisk, *Cuba and American Public Opinion*, <http://www.ascecuba.org/publications/proceedings/volume9/pdfs/fisk.pdf>, 20.12.2013.

⁴ A. Bartnik, *Emigracja latynoska w USA po II wojnie światowej na przykładzie Portorykańczyków, Meksykanów i Kubańczyków*, Kraków 2012, s. 95.

⁵ T. Rubenzer, *Campaign Contributions and U.S. Foreign Policy Outcomes: An Analysis of Cuban American Interests* [w:] „American Journal of Political Science”, vol. 55, No. 1 (January 2011), s. 112,

(ponad 1 200 tys. do 2010 r., 68%) osiedliła się na Florydzie, a zwłaszcza w Miami-Dade⁶, dzięki czemu stała się w tym stanie największą pojedynczą grupą o latynoamerykańskim pochodzeniu. To właśnie tam zaobserwować można ich najbardziej widoczny wpływ na życie polityczne.

W 2010 r. Amerykanie kubańskiego pochodzenia liczyli przeszło 1 785 tys. mieszkańców, co stanowiło 3,5% populacji USA. Co ciekawe, odsetek ten od czasu poprzedniego spisu w roku 2000 nie uległ zmianie, jednak w liczbach bezwzględnych w ciągu pierwszej dekady XXI w. przybyło w USA ponad 0,5 mln mieszkańców o kubańskim rodowodzie⁷. Jeśli chodzi o skład rasowy, to Kubańczycy są jedną z mniej wymieszanych rasowo grup etnicznych wśród Latynoamerykanów zamieszkujących USA⁸.

Działalność CANF

Kubańczycy osiadli na terytorium USA poczęli od drugiej połowy XX w. tworzyć zwartą diasporę, która wraz z bogaceniem się znacznej jej części przejawiała coraz większe aspiracje polityczne. Z biegiem lat wywierała ona rosnący wpływ na życie polityczne na poziomie lokalnym, stanowym, a wreszcie federalnym. Dopiero jednak przedostatnia dekada ubiegłego stulecia pozwoliła, za sprawą administracji Ronalda Reagana, ujawnić prawdziwy potencjał drzemiący w tej mniejszości etnicznej.

<http://www.jstor.org/stable/25766257>, 28.07.2013. Zob. też T. Smith, *The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Harvard College 2000.

⁶ Według danych Amerykańskiego Urzędu Statystycznego odsetek ludności pochodzenia latynoamerykańskiego w tym hrabstwie wyniósł 65% w 2010 r., <http://tigerweb.geo.census.gov/datamapper/map.html>, 11.08.2013. Zgodnie z ostatnim spisem powszechnym jest to jedyne hrabstwo na Florydzie, w którym Latynoamerykanie stanowią liczebną większość (1,6 mln). Ponad 77% Amerykanów pochodzenia kubańskiego osiedliło się na południu USA. Kolejnymi po Florydzie stanami z największą liczbą takich osób są Kalifornia, New Jersey, Nowy Jork i Teksas, jednak w każdym z nich liczby te sięgają zaledwie dziesiątków tysięcy, <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>, 11.08.2013.

⁷ The Hispanic Population 2010. 2010 Census Briefs. May 2011, <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>, 11.08.2013.

⁸ Ponad 85% Kubańczyków mieszkających w USA określiło się w spisie powszechnym z 2010 r. jako ludność biała. Respondenci kubańskiego pochodzenia częściej niż średnia latynoamerykańska opisywali siebie w kategoriach „rasy białej” lub „rasy czarnej,” rzadziej wybierając inne możliwości, *The Hispanic Population 2010. 2010 Census Briefs*. May 2011, <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>, 11.08.2013.

Najważniejszym podmiotem kubańskiej diaspory w latach 80. ubiegłego wieku, który wywierał skuteczny nacisk na amerykańskie władze, była *Cuban American National Foundation* (CANF, zwana też dalej Fundacją) z siedzibą w Waszyngtonie⁹, założona przez Jorge Mas Canosę w 1981 r. Ten kubański przedsiębiorca zasiadał w jej Radzie Dyrektorów aż do swojej śmierci w 1997 r. Ponadto był Przewodniczącym Rady Dyrektorów jednego z przedsiębiorstw publicznych w branży telekomunikacyjnej¹⁰.

W przededniu zawiązania CANF wielu Amerykanów przejawiało niechętną postawę wobec kubańskiej diaspory. Wywołane było to *exodusem* z portu w Mariel, usytuowanego ok. 80 km na zachód od Hawany, wiosną 1980 r. W odróżnieniu od wcześniejszych emigrantów z wyspy wśród przedstawicieli tej fali znaleźli się m.in. kryminaliści i osoby chore umysłowo. Fundacja stanęła w związku z tym przed ogromnym wyzwaniem zmiany wizerunku mniejszości etnicznej w oczach obywateli USA. Z perspektywy czasu należy uznać, że Fundacja wywiązała się z tego zadania. Co więcej, od momentu jej powstania datuje się gwałtowny wzrost znaczenia mniejszości kubańskiej w polityce zagranicznej USA.

Etniczne grupy interesu, zwłaszcza te cechujące się wysoką skutecznością działania, koncentrują swoje wysiłki na lobbowaniu członków Kongresu. CANF, której aktywność opierała się m.in. na sponsorowaniu kampanii polityków popierających jej cele¹¹, wzorowana była na *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC)¹², stąd też jej struktura obejmuje rozmaite, prawnie oddzielne jednostki, stanowiąc dla nich rodzaj parasola, pod którym mogą prowadzić one swoją działalność. Dzięki temu Fundacja mogła dzielić swoje zasoby finansowe, uwzględniając aktywność edukacyjną i lobbingsową, które były zwolnione z podatku. Pieniądze na działalność CANF były

⁹ Umiejscowienie głównej siedziby Fundacji w stolicy USA, a nie w Miami, tłumaczone było potrzebą znalezienia się bliżej decydentów politycznych na Kapitolu i w Białym Domu. A. Bartnik, *Emigracja latynoska w USA...*, s. 200.

¹⁰ <http://www.canf.org/history/>, 20.12.2013.

¹¹ *Ethnic Identity Groups...*, s. 200.

¹² AIPAC uważany jest za model skutecznego lobbingu etnicznej grupy interesu w kształtowaniu polityki zagranicznej USA. Jego działania opierają się nie tylko na nacisku wywieranym na kongresmenów i administrację prezydencką, lecz również na kształtowaniu debaty publicznej wokół polityki bliskowschodniej i państwa Izrael. J. Mearsheimer, S. Walt, *The Israeli Lobby*, „Journal of Palestine Studies”, vol. 35, No. 3, s. 90, <http://www.jstor.org/stable/10.1525/jps.2006.35.3.83>, 13.12.2013.

dostarczane przez Komitet Akcji Politycznej „Wolna Kuba”, lobbying miał miejsce za pośrednictwem *Cuban American Foundation*, zaś sama CANF poświęcała się działalności badawczej i edukacyjnej¹³. Dzięki takiej strukturze (oddzielnym organizacjom badawczym, lobbyingowym oraz zbierającym fundusze) odpierano zarzuty o bezpośrednie przyjmowanie pomocy finansowej od rządu federalnego. Nie znaczy to oczywiście, że pieniądze takie nie trafiały na cele zgodne z polityką CANF. Odbywało się to jednak za pośrednictwem poszczególnych organizacji wchodzących w jej skład. Pewnym *novum* w zakresie aktywności Fundacji były jej lokalne oddziały otwierane na terytorium całego kraju, a później również poza jego granicami.

Kolosalną rolę w zdobyciu pozycji lidera kubańskiej diaspory przez CANF odegrała osobowość Jorge Mas Canosy, łączącego w sobie zdolności organizacyjne, przywódcze, lobbyingowe oraz do pozyskiwania sponsorów swojej działalności. Chociaż literatura naukowa co najmniej od połowy lat 80. XX w. porusza temat związku między grupami etnicznymi a decydentami politycznymi, to jednak przypadek CANF i administracji prezydenckiej z tamtego czasu swoją skalą wykracza daleko poza te rozważania. Świadczyć o tym będą przykłady wzajemnych powiązań opisane w kolejnej części niniejszego artykułu.

W przypadku Fundacji zaistniało kilka czynników, które zadecydowały o jej niesamowitym sukcesie politycznym. Po pierwsze, pomimo pełnienia przez nią teoretycznie jedynie roli parasola dla mniejszych podmiotów zajmujących się ściśle wyspecjalizowanymi celami, była ona bardzo sprawna organizacyjnie. Wspomniane wcześniej zdolności Jorge Mas Canosy do pozyskiwania środków finansowych na swoją działalność (*fundraising*) nie pozostawały bez wpływu na olbrzymi potencjał lobbyingowy, który został wielokrotnie skutecznie wykorzystany. O sile Fundacji i stojącej za nią diaspory decydowało też głosowanie *en bloc* w ważnych dla tej społeczności sprawach, co znalazło swoje odzwierciedlenie w wielu decyzjach nie tylko na poziomie federalnym, ale także stanowym. Niezmiernie korzystny dla CANF oraz kubańskiej grupy etnicznej był też fakt podzielania wspólnych wartości

¹³ P. J. Haney, W. Vanderbush, *The Role of Ethnic Interest Groups in U.S. Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Foundation* [w:] „International Studies Quarterly”, vol. 43, No. 2 s. 349.

politycznych z republikańską administracją prezydencką¹⁴. W ostatniej dekadzie zimnej wojny kubańska opozycja sprzeciwiająca się rządowi Castro stała się nie lada sojusznikiem w walce o odepchnięcie groźby komunistycznych rządów w innych niż Kuba krajach zachodniej półkuli.

Pośród różnych organizacji diaspory kubańskiej CANF przez całe lata 80. cieszyła się wśród niej opinią posiadającą specjalne stosunki z rządem federalnym. Była nawet na tyle silna, by na początku kolejnej dekady toczyć zaciekle spór z „Miami Herald” – najważniejszą gazetą na południu Florydy – o rodzaj embarga w kontaktach między Kubą a USA¹⁵.

Po śmierci charyzmatycznego przywódcy CANF, Jorge Mas Canosa, w 1997 r. Fundacja zaczęła tracić wpływy i autorytet wśród mniejszości kubańskiej. Pod przywództwem jego syna zaniechała w znacznym stopniu swej agresywnej strategii pod adresem Fidela Castro, co nie spodobało się wielu jej członkom. W 2001 r. wystąpili oni z dotychczasowej organizacji i powołali do życia *Cuban Liberty Council* (CLC), która w dwa lata później utworzyła swój własny Komitet Akcji Politycznej. CLC stała się kontynuatorką twardego kursu wobec reżimu pozostającego u władzy na wyspie¹⁶.

Wyjątkowość CANF na tle innych etnicznych grup interesu

Fundacja nie była zwyczajną etniczną grupą interesu, lecz organizacją cieszącą się szczególnymi względami ze strony administracji Reagana. Wynikało to głównie z faktu wpisywania się profilu ideologicznego CANF w politykę zagraniczną prowadzoną przez USA w latach 80. wobec Ameryki Łacińskiej. Wyjątkowe traktowanie Fundacji znalazło swoje odzwierciedlenie przynajmniej w trzech różnych dziedzinach polityki.

¹⁴ <http://69.89.31.192/~canforg/wp-content/uploads/2013/03/A-New-Course-for-US-Cuba-Policy.pdf>, 20.12.2013.

¹⁵ <http://www.nytimes.com/1992/03/19/us/miami-journal-when-a-city-newspaper-is-the-enemy.html>, 13.11.2013.

¹⁶ S. Eckstein, *The Personal is Political: The Cuban Ethnic Electoral Policy Cycle* [w:] „Latin American Politics and Society”, vol. 51, No. 1, s. 131, <http://www.jstor.org/stable/30136766>, 28.07.2013.

Pierwszą z nich była polityka informacyjna, a ściślej rzecz biorąc powołanie do życia stacji radiowej, a później również telewizyjnej, nadających z terytorium USA specjalnie z myślą o Kubańczykach zamieszkujących socjalistyczną wyspę. W ciągu kilku miesięcy od objęcia urzędu Ronald Reagan utworzył Prezydencką Komisję, która miała się zająć tym zagadnieniem¹⁷. W październiku 1983 r. podpisał ustawę, która umożliwiła rozpoczęcie nadawania przez stację radiową Martí swojego programu od maja 1985 r. Teoretycznie funkcję kontrolną nad radiem sprawować miała Amerykańska Agencja Informacyjna (*United States Information Agency - USIA*). W praktyce jednak szybko okazało się, że ustąpiła ona miejsca *Advisory Committee for Cuban Broadcasting*, na którego czele stał Jorge Mas Canosa. Parę lat później wystąpił on z propozycją stworzenia telewizji Martí, która rozpoczęła emisję programów 27 marca 1990 r. Szacunkowe dane zawarte w raporcie dla Kongresu Stanów Zjednoczonych, sporządzonym krótko po rozpoczęciu nadawania przez TV Martí, określały potencjalną liczbę mieszkańców Kuby zdolnych do odbioru sygnału telewizyjnego, mimo zagłuszania go przez komunistyczny rząd, na 50 do 70 tys. Zagłuszanie radia Martí okazało się o wiele mniej skuteczne ze względu na to, że ok. 70% Kubańczyków zamieszkujących wyspę było wyposażonych w odbiorniki krótkofalowe. Pomysł uruchomienia mediów służących Kubańczykom mieszkającym na wyspie okazał się trafny. Według ankiety przeprowadzonej na zlecenie USIA wśród potencjalnych odbiorców, której wyniki zamieszczono we wspomnianym raporcie, aż 81% wyspiarzy próbowało odbierać sygnał telewizyjny nowej stacji¹⁸.

Kolejnym osiągnięciem CANF była umiejętność wykorzystania do swych celów *National Endowment for Democracy* (NED) – prywatnej organizacji non-profit działającej na rzecz wzmocnienia demokratycznych instytucji oraz opozycji na świecie. Jej utworzenie przez administrację Reagana jest uważane za jeden z pierwszych sukcesów lobbingowych CANF. Chociaż, w myśl obostrzeń kongresowych, NED miała

¹⁷ <http://www.coha.org/radio-and-tv-marti-washington-guns-after-castro-at-any-cost/>, 26.08.2013.

¹⁸ *Report to Congress on TV Martí Test Broadcasts to Cuba*, s. 3, <http://www.state.gov/documents/organization/28512.pdf>, 18.09.2001.

Warto wspomnieć o negatywnych reakcjach państw trzecich, zwłaszcza latynoamerykańskich, w związku z rozpoczęciem nadawania przez TV Martí, którym tego typu praktyki kojarzyły się z nową formą amerykańskiego imperializmu.

wspierać demokratyczne inicjatywy tylko poza granicami Stanów Zjednoczonych, członkom kubańskiej diaspory w USA udało się uzyskać finansowe wsparcie przez założenie *European Coalition for Human Rights in Cuba* (Europejskiej Koalicji na rzecz Praw Człowieka na Kubie – tłum. własne). W ten sposób w latach 1984 -1990 zebrano według szacunkowych danych ok. 780 tys. USD¹⁹. Z etycznego punktu widzenia takie działanie może być postrzegane jako obchodzenie prawa i w związku z tym budzić kontrowersje. Nie ulega jednak wątpliwości, że utworzenie wspomnianej Koalicji pozwoliło na uzyskanie znacznych funduszy na lobbing na rzecz polityki rządu USA zgodnej z celami diaspory kubańskiej.

Unikalną szansę CANF otrzymała też dzięki temu, że stała się odpowiedzialna za wpuszczanie na terytorium Stanów Zjednoczonych kubańskich uchodźców z krajów trzecich. Zgodnie z szacunkami Canosa przez jego organizację do USA dostało się w ten sposób ponad 10 tys. uchodźców²⁰. Pobyt każdego z nich był dotowany przez władze federalne. Po raz pierwszy w amerykańskich dziejach prywatyzacji uległ proces przyjmowania uchodźców. Relacje CANF ze Służbami ds. Imigracji i Naturalizacji stanowią ewenement w dziejach polityki imigracyjnej – żadna inna prywatna organizacja nie uzyskała wcześniej ani później podobnych przywilejów. Objęcie swoistym patronatem polityki migracyjnej było znakomitym posunięciem przywódcy CANF, zarówno w aspekcie finansowym, jak i członkowskim. Krewni Amerykanów kubańskiego pochodzenia sprowadzeni w ten sposób do USA stawali się orędownikami Fundacji.

Pozycja kubańskiej diaspory opierała się w dużej mierze również na sile osobowości i przedsiębiorczości wielu spośród jej członków. Mas Canosa oraz wielu jego rodaków potrafiło przekuć własny sukces ekonomiczny w większy wpływ polityczny, zwłaszcza na południu Florydy. W połowie lat 80. ubiegłego stulecia Amerykanie pochodzenia kubańskiego zdobyli tam m.in. pozycję burmistrza Miami,

¹⁹ P. J. Haney, W. Vanderbush, *The Role of Ethnic Interest Groups ...*, s. 352.

²⁰ Szanse na pozostanie w USA Kubańczyków oraz Haitańczyków jaskrawo kontrastowały ze sobą. Podczas gdy ci pierwsi mogli względnie swobodnie osiedlać się w Stanach Zjednoczonych pod egidą silnej politycznie etnicznej grupy interesu broniącej ich praw, ci drudzy byli w znakomitej większości przypadków odsyłani na wyspę rządzoną wówczas przez wojskowych. Tamże, s. 353.

a od 1990 r. przedstawiciel tej grupy etnicznej zarządzał też szkołami w hrabstwie Dade. Wieloletni burmistrz Miami i pierwszy Kubańczyk pełniący tę funkcję, Xavier Suarez, zasiadał w radzie nadzorczej CANF, która aktywnie wspierała Canosę w jego atakach i bojkotowaniu dziennika Miami Herald, którego redakcja sprzeciwiała się polityce lansowanej przez CANF we wczesnych latach 90.

Polityczna aktywność Fundacji z biegiem lat wykroczyła daleko poza wąsko rozumiane relacje USA-Kuba i objęła również zwalczanie wpływów reżimu Castro w innych krajach na świecie. Dotyczy to zwłaszcza Angoli oraz Nikaragui. W pierwszym z tych krajów CANF zaangażowała się w poparcie dla partyzantki wywodzącej się z Narodowego Związku na rzecz Całkowitej Niepodległości Angoli (*União Nacional Para a Independencia Total de Angola* - UNITA), walczącej przeciw popieranemu m.in. przez castrystów komunistycznemu Ludowemu Ruchowi Wyzwolenia Angoli (*Movimento Popular de Libertação de Angola* – MPLA)²¹. Odrobny się to przez zablokowanie Poprawki Clarka zakazującej rządowi amerykańskiemu finansowania angolskiej partyzantki. Kolejnym frontem, tym razem otwartym w Ameryce Środkowej, stała się Nikaragua i pomoc dla walczących z komunizującymi sandinistami *contras*. Wyniki sondażu przeprowadzonego w 1984 r. wskazywały, że 64% Amerykanów kubańskiego pochodzenia opowiadało się za wsparciem wojskowym dla tej formacji militarnej²². W kwietniu tego samego roku Fundacja sponsorowała nawet dwudniową konferencję w Miami mającą na celu zachęcenie kongresmanów do poparcia antykomunistycznych sił w tej części świata²³. W przypadku obydwu krajów CANF potrafiła umiejętnie rozgrywać sytuację za pomocą różnych form nacisku stosowanego na władze.

Diaspora kubańska nie cofnęła się też przed protestami z okazji przyjazdu do USA w 1990 r. Nelsona Mandeli znanego ze swoich powiązań z Fidelem Castro. Z kolei wizyta innego męża stanu, Borysa Jelcyna, postrzeganego jako sprawca rosyjskich przemian demokratycznych, była w znacznej mierze sponsorowana przez Fundację.

²¹ Curtois S. (red.), *Czarna księga komunizmu...*, s. 650.

²² J. Gibbs, A. Goodall, *Conflict and Cooperation. Cuban Exile Anti-Communism and the United States, 1960-2000*, [w:] I. Zake, *Anti-Communist Minorities in the U.S.: Political Activism of Ethnic Refugees*, s. 242.

²³ P. J. Haney, W. Vanderbush, *The Role of Ethnic Interest Groups...*, s. 354.

We wrześniu 1991 r. Canosa towarzyszył nawet amerykańskiemu sekretarzowi stanu Jamesowi A. Bakerowi podczas wizyty w Moskwie. Wkrótce potem CANF otworzyła swoje biuro w rosyjskiej stolicy²⁴. Jest to kolejny dowód na ponadprzeciętne relacje między organizacją stworzoną przez konkretną grupę etniczną a Kongresem i władzą wykonawczą USA.

Kwestia embarga

Embargo na kontakty z Kubą, przede wszystkim w aspekcie handlowym i podróżnym, przez długi czas postrzegane było przez diasporę jako główne narzędzie polityki USA wobec rządu Fidela Castro. Koniec zimnej wojny paradoksalnie ułatwił Amerykanom kubańskiego pochodzenia dostęp do kongresmanów w zakresie polityki zagranicznej, włączając w to liberalizację bądź zaostrzenie wspomnianego embarga. Kontakt z parlamentarzystami odbywał się zazwyczaj przez tzw. komitety akcji politycznych, które służyły zbieraniu środków finansowych pozwalających na prowadzenie kampanii wyborczej danego kandydata do Kongresu²⁵. Przykładem skuteczności finansowania kampanii wyborczych kandydatów na członków Izby Reprezentantów był ich sprzeciw wobec Poprawki Davisa w 2005 r., mającej na celu złagodzenie ograniczeń w podróżach na Kubę. Osiemnastu członków Izby, którzy rok wcześniej głosowali za jej uchwaleniem, zmieniło swoje zdanie pod wpływem lobby Amerykanów pochodzenia kubańskiego²⁶. Przeciw Poprawce zarówno w jej brzmieniu z 2004, jak i 2005 r. głosowało trzech największych beneficjentów komitetu akcji politycznej, opowiadającego się za utrzymaniem embarga. Beneficjentami takimi było

²⁴ http://articles.chicagotribune.com/1991-10-05/news/9103310025_1_cubans-anti-castro-soviet-visas, 11.11.2013.

²⁵ Warto nadmienić, że w historii amerykańskiej legislatury federalnej funkcje te sprawowało już siedem osób pochodzenia kubańskiego – trzech senatorów i czworo członków Izby Reprezentantów, <http://www.house.gov/representatives/>, 10.11.2013.

Senatorami o kubańskich korzeniach są demokrata Robert Menendez z New Jersey oraz dwaj republikanie: Marco Rubio z Florydy i Ted Cruz z Teksasu,

http://www.senate.gov/general/contact_information/senators_cfm.cfm, 11.11.2013.

R. Menendez jest przewodniczącym senackiej komisji ds. zagranicznych, <http://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/menendez-comments-on-vice-president-biden-meeting-with-cuban-human-rights-activist-berta-soler>, 12.11.2013.

²⁶ T. Rubenzer, *Campaign Contributions and U.S. Foreign Policy Outcomes: An Analysis of Cuban American Interests* [w:] „American Journal of Political Science”, vol. 55, No. 1, s. 107, <http://www.jstor.org/stable/25766257>, 28.07.2013.

również wielu parlamentarzystów, którzy zmienili zdanie na korzyść utrzymania ograniczeń w podróży. Aby skutecznie nakłonić kongresmanów do zmiany zdania, Komitet Akcji Politycznej wydał średnio 1 138 USD na każdego z nich w porównaniu do średniej w wysokości 274 USD przy uwzględnieniu wszystkich kandydatów²⁷. Przewodzeniu sprzeciwu wobec wnoszonej dwukrotnie poprawki sprzyjał też fakt słabego zorganizowania znacznie większej liczebnie grupy zwolenników złagodzenia restrykcji w zakresie podróży. Co więcej, opowiadający się za utrzymaniem embarga dysponowali mniejszymi funduszami niż ich oponenti, jednak w ślad za pieniędzmi przesyłanymi przez tych pierwszych pojawiała się wyraźna wiadomość co do stanowiska w poruszanej sprawie, czego zabrakło w przypadku innych grup interesu. Wskutek tego, poparcie finansowe dla kandydatów płynące z Komitetów Akcji Politycznych wraz z intensywnymi wysiłkami lobbingsowymi m.in. CANF sprawiły, że Poprawka Davisa została odrzucona przez Kongres, który postrzegał ten krok jako bardziej opłacalny. Z uwagi na osłabienie antycastrowskiej strategii w początkach XXI w. udział Fundacji w lobbowaniu przeciw Poprawce Davisa stanowi nawiązanie do jej retoryki z lat 80. Być może była to też próba przyciągnięcia w swoje szeregi utraconych wcześniej członków.

Diaspora kubańska w systemie politycznym USA – wartość dodana?

Czy CANF była rzeczywiście autentycznym zrywem Kubańczyków osiadłych w Stanach Zjednoczonych w celu obrony własnych interesów? Czy też może Fundacja bardziej pełniła rolę wygodnego narzędzia w rękach antykomunistycznej reaganowskiej administracji, która poszukiwała wszelkich sprzymierzeńców w walce z wrogim politycznym ustrojem? Wydaje się, że obydwie odpowiedzi są prawidłowe. Chociaż myśl o stworzeniu organizacji wspierającej interesy Kubańczyków mieszkających na terytorium USA pojawiła się zapewne niedługo po ich przybyciu do nowej ojczyzny, to jednak dopiero dekada lat 80. znacznie bardziej niż poprzednie sprzyjała rozkwitowi i wzmocnieniu CANF i jej podobnych. Ich niezwykle istotnym

²⁷ Chodzi tu o Rodneya Alexandra (republikanina z Luizjany), Mike'a MacIntyre'a (demokratę z Karoliny Północnej) oraz Pete'a Sessionsa (republikanina z Teksasu). Tamże, s. 111-112.

sprzymierzeńcem okazała się ówczesna sytuacja polityczna. Ronald Reagan chętnie korzystał z odwoływania się do Fundacji i docierania za jej pośrednictwem do stojącego za nią jednomyślnego elektoratu²⁸. Mimo ogromnego sukcesu, jaki odniosła kubańska diaspora za pośrednictwem CANF w latach 80., nie można ograniczyć zainteresowania nią amerykańskiego rządu jedynie do administracji wspomnianego republikańskiego prezydenta. Odtajnione w latach 90. dokumenty Departamentu Stanu ujawniają, że jeszcze przed Reaganem istniały plany osłabienia umiarkowanych przywódców kubańskiej diaspory w USA postrzeganych jako zbyt mało antycastrowskich oraz proamerykańskich²⁹.

Analiza okoliczności powstania i działalności CANF skłania do przyjęcia wniosku, że aparat państwowy jest w stanie zainicjować narodziny i wzmocnienie grupy etnicznej jako grupy interesu, posiadającej nie tylko doraźne cele, ale również długofalową strategię obejmującą szerokie spektrum aktualnych w danej chwili zagadnień. Widoczny wpływ Fundacji nie tylko na politykę zagraniczną, ale również lokalną potwierdza te obserwacje.

Wcześniej rozpoczęte i silne związki z NED, wyjątkowy status Fundacji w polityce imigracyjnej oraz skuteczny przyczynek do odrzucenia Poprawki Clarka w celu walki z wpływami Castro w Angoli to nie jedyne sukcesy CANF. Oprócz tych spektakularnych osiągnięć rozwinęła ona dookoła siebie sieć powiązań, które wkrótce oplotły Fundację oraz wybrane organy władzy wykonawczej. Skala tych ostatnich działań w odniesieniu do etnicznych grup interesu może być porównywalna jedynie z AIPAC. Należy pamiętać, że zgodnie z zaproponowaną przez Davida Eastona w 1953 r.³⁰ koncepcją systemowo-funkcjonalną systemu politycznego, oddziaływanie między grupami etnicznymi a egzekutywą odbywa się dwukierunkowo. Z jednej strony władze ulegają niekiedy grupom etnicznym zorganizowanym np. jako grupy nacisku lub grupy interesu. Z drugiej jednak strony te ostatnie również są podatne na powzięte przez władzę wykonawczą czy ustawodawczą polityczne decyzje. Co więcej,

²⁸ W wyborach prezydenckich 1984 r. kandydat Partii Republikańskiej zdobył w hrabstwie Miami-Dade 80% głosów. J. Gibbs, A. Goodall, *Conflict and Cooperation...*, s. 242.

²⁹ P. J. Haney, W. Vanderbush, *The Role of Ethnic Interest Groups...*, s. 347.

³⁰ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 190.

organizacje tego typu starają się zacieśniać „symbiotyczne relacje” z rządem, który jest zainteresowany w utrzymywaniu względnie stałych partnerów politycznych służących niejednokrotnie fachową i wyspecjalizowaną wiedzą w zakresie aktualnie istotnych politycznie tematów.

Wprowadzenie z początkiem lat osiemdziesiątych do politycznej debaty nowego aktora było doskonałym posunięciem taktycznym Reagana. Niewątpliwie Fundacja założona przez Canosę odegrała ogromną rolę w zmianie postrzegania Ameryki Środkowej i Karaibów przez zdominowany przez Partię Demokratyczną Kongres oraz większość społeczeństwa USA. Dzięki CANF wysiłki nowego prezydenta i jego administracji na rzecz zwalczania wpływów komunistycznych na świecie, a zwłaszcza na zachodniej półkuli, zyskały silniejsze poparcie. Diaspora kubańska pośrednio odświeżyła sposób postrzegania zimnowojennych zagrożeń w polityce zagranicznej. Walka z nikaraguańskimi sandinistami i podobnymi im ruchami w innych krajach regionu zyskała na społecznej popularności w Stanach Zjednoczonych. Polityka zagraniczna USA wobec Kuby w latach 80. kształtowana była przez administrację prezydencką oraz Fundację będącą emanacją wcześniejszych fal emigracyjnych o podłożu politycznym. Aktorzy ci mieli spójną i zgodną wizję stosunków między obydwoma krajami, stąd wypracowanie stanowiska w określonej kwestii przez administrację reaganowską nie było trudne. W latach 90. duet ten uległ osłabieniu na rzecz rosnącego w siłę Kongresu oraz innych organizacji reprezentujących coraz bardziej zróżnicowaną emigrację kubańską zamieszkałą w Stanach Zjednoczonych, której nowi członkowie przybywają obecnie do USA głównie z powodów ekonomicznych. Ostatnia dekada XX w. skomplikowała amerykański proces decyzyjny wobec Kuby z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, prezydent W.J. Clinton wywodzący się z Partii Demokratycznej musiał niejednokrotnie ścierać się z większością republikańską zasiadającą podczas części jego kadencji w Kongresie i tradycyjnie opowiadającą się za utrzymaniem restrykcji wobec rządu Fidela Castro. Po drugie, sama diaspora kubańska, poprzez fakt pojawienia się w jej szeregach osób uciekających z wyspy nie tylko z przyczyn

politycznych, stała się wewnątrznie niejednorodna. Jej początkowo twarde ideologicznie stanowisko w sprawie utrzymywania embarga w kontaktach z Kubą zaczęło być osłabiane przez *balseros* kierujących się pobudkami humanitarnymi względem rodaków pozostawionych na wyspie.

Ze względu na silnie antykomunistyczny i prodemokratyczny kurs, jaki obrała kubańska mniejszość w Stanach Zjednoczonych oraz innych krajach regionu, jej polityczna działalność podawana jest często za wzór do naśladowania przez inne grupy etniczne chcące bronić swoich interesów. Z kolei przeciwnicy ożywionej aktywności grup etnicznych w dziedzinie spraw zagranicznych wskazują na przykład kubańskiej diaspory, która poprzez wewnętrzne zróżnicowanie rosnące w ostatnich latach z uwagi na zmiany proporcji liczebnych i siły oddziaływania poszczególnych fal imigracyjnych, zaburzyła spójną w poprzednich dekadach politykę USA względem komunistycznego sąsiada. Krytycy wskazują też na fakt nadmiernego zaangażowania Stanów Zjednoczonych w sprawę Kuby, która po zakończeniu zimnej wojny przestała stanowić rzeczywiste zagrożenie dla ich bezpieczeństwa narodowego³¹. Istnieje również ryzyko długotrwałego zdominowania polityki zagranicznej USA wobec Ameryki Łacińskiej przez mniejszość kubańską. To, czy innym diasporom o latynoamerykańskim rodowodzie uda się przełamać tę hegemonię, zależy w dużej mierze od nich samych, a zwłaszcza od tego, czy zdołają one w najbliższym czasie wykształcić własne elity intelektualne zdolne do nawiązania kontaktu z amerykańskimi decydentami politycznymi.

Piotr Serafin – absolwent studiów doktoranckich na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

³¹ *Ethnic Identity Groups...*, s. 204.

Abstrakt

Tematem artykułu jest działalność lobbingowa *Cuban American National Foundation* jako politycznej emanacji diaspory kubańskiej zamieszkującej Stany Zjednoczone. Jej aktywność od początku lat 80. XX w. nakierowana jest na zmianę polityki zagranicznej USA wobec Kuby przez oddziaływanie na Kongres i władzę wykonawczą. CANF w dobie rządów Ronalda Reagana i kolejnych prezydentów, będąc niezwykle istotnym partnerem w ich decyzjach dotyczących nie tylko polityki zagranicznej, ale również wewnętrznej, jest przykładem niezwykle siły etnicznej grupy interesu.

CUBAN AMERICAN NATIONAL FOUNDATION AS AN EXAMPLE OF EFFECTIVE LOBBYING BY AN ETHNIC GROUP IN THE UNITED STATES

Abstract

The topic of this article is lobbying activity of the Cuban American National Foundation as a form of political emancipation of the Cuban diaspora living in the United States. Its activity since the beginning of the 1980s is aimed at changing American foreign policy towards Cuba by influencing the Congress and the executive branch. CANF – as an important partner in decision-making in the era of Ronald Reagan and the following presidents – is an example of unusual power exercised by the ethnic interest group. Not only does this apply to foreign policy, but also to domestic one.