

Analiza polityki zagranicznej państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (I)¹

Marcin Florian Gawrycki

Uniwersytet Warszawski

Artykuł proponuje metodę analizy polityki zagranicznej Ameryki Łacińskiej polegającą zarówno na wyodrębnieniu pewnych cech wspólnych dla całego regionu, jak i wskazaniu elementów charakterystycznych dla każdego kraju latynoamerykańskiego. Taka analiza niesie ze sobą pewne niebezpieczeństwa, gdyż jest to region, w którym poszczególne państwa wykazują pewne tożsame cechy (język, kultura, religia, dziedzictwo historyczne), co skłania do dokonywania uogólnień, z czym wiąże się zagrożenie dokonywania nadinterpretacji w wyciąganiu wniosków. Jeanne Hey wymienia jednak pięć czynników, które – jej zdaniem – przemawiają za dokonywaniem łącznej analizy polityki zagranicznej państw tego regionu: (1) Ameryka Łacińska i Karaiby były obiektem kolonialnej ekspansji Europy; chociaż kraje latynoamerykańskie w większości wywalczyły sobie niepodległość na początku XIX w., a państwa karaibskie dopiero w drugiej połowie XX w., to wspólna dla nich pozostaje walka z neokolonializmem; (2) gospodarki większości krajów regionu mają relatywnie słabą pozycję na rynku światowym i pozostają zależne od eksportu, głównie dóbr podstawowych, mimo wielu prób zmiany tego stanu rzeczy; (3) ukształtował się w nich specyficzny hierarchiczny model społeczeństwa, w którym potomkowie europejskich kolonizatorów znajdują się na górze drabiny społecznej, zaś pozostali mieszkańcy na dole; (4) wszystkie państwa tego regionu muszą prowadzić swoją politykę zagraniczną, uwzględniając hegemoniczną presję Stanów Zjednoczonych (choć inaczej objawia się ona w Ameryce Środkowej i na Karaibach, a inaczej w Ameryce Południowej); wreszcie (5) bogata literatura dotycząca tej części świata udowadnia istnienie wielu związków i zależności. Na podstawie tych założeń autor analizuje politykę zagraniczną wybranych państw latynoamerykańskich i karaibskich.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna, Ameryka Łacińska, Karaiby.

Marcin Florian Gawrycki – profesor doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Praca została podzielona na dwie części, z których druga opublikowana będzie w jednym z kolejnych numerów „Stosunków Międzynarodowych – International Relations”. W niniejszej części autor analizuje wpływ czynników wewnętrznych i zewnętrznych na definiowanie i realizację polityki zagranicznej, stara się ukazać, jakie ograniczenia napotykają państwa latynoamerykańskie w ramach przestrzeni między autonomią a zależnością. W części drugiej zbada konkretne przypadki dotyczące tej kwestii. Obie części składają się na jedną spójną całość zaproponowanej analizy.

Analiza polityki zagranicznej krajów Ameryki Łacińskiej nastęrcza potencjalnych problemów. Po pierwsze, wszelkie uogólnione ramy klasycznych teorii niespecjalnie pasują do rzeczywistości latynoamerykańskiej. Zbyt wiele charakterystycznych dla tego regionu zmiennych nie zostaje bowiem w tym kontekście uwzględnionych, aby teorie te mogły posiadać większą moc eksplanacyjną. Po drugie, powstało już wiele prac, które postawiły sobie za cel uchwycenie specyfiki latynoamerykańskiej (przywoływane w dalszej części tej pracy), więc pojawia się niebezpieczeństwo powielania już wcześniej stawianych hipotez, zwłaszcza że badacze wydają się dość zgodni co do tego, przez pryzmat jakich kryteriów powinno się analizować politykę zagraniczną państw regionu. Po trzecie, istnieje silna pokusa tworzenia uogólnień dotyczących całej Ameryki Łacińskiej, które choć nieraz konieczne, bardziej zaciemniają, niż rozjaśniają badaną kwestię. Kraje latynoamerykańskie i karaibskie stanowią bowiem konglomerat bardzo różnych podmiotów, które – co często się podkreśla – więcej dzieli, niż łączy. Zasadne wydaje się więc pytanie, jak można wspólnie analizować uwarunkowania polityki zagranicznej tak dwóch różnych państw, jak Brazylia (prawie 200 mln mieszkańców; powierzchnia – 8 mln 512 tys. km², piąty pod względem wielkości kraj świata) i St. Kitts i Nevis (42 tys. mieszkańców; powierzchnia – 269 km²). Oczywiście jest bowiem, że diametralnie różne są możliwości funkcjonowania w środowisku międzynarodowym dwóch wyżej wymienionych podmiotów. Jednakże latynoamerykaniści są w zasadzie zgodni, że przy poczynieniu pewnych zastrzeżeń wspólna analiza uwarunkowań polityki zagranicznej krajów tego regionu pozwala lepiej rozumieć warunki, w jakich przyszło im działać². W tym kontekście Jeanne Hey wymienia pięć czynników, które – jej zdaniem – przemawiają za takim postępowaniem: (1) Ameryka Łacińska i Karaiby były obiektem kolonialnej ekspansji Europy; chociaż kraje latynoamerykańskie w większości wywalczyły sobie niepodległość na początku XIX w., a państwa karaibskie dopiero w drugiej połowie XX w., to wspólna dla nich pozostaje walka z neokolonializmem³; (2) gospodarki większości krajów regionu mają relatywnie słabą pozycję na rynku światowym i pozostają zależne od eksportu, głównie dóbr podstawowych, mimo wielu prób zmiany tego stanu rzeczy; (3) ukształtował się w nich specyficzny hierarchiczny model społeczeństwa, w którym potomkowie europejskich kolonizatorów znajdują się na górze drabiny społecznej, zaś pozostali mieszkańcy na dole; (4) wszystkie państwa tego regionu muszą prowadzić swoją politykę zagraniczną, uwzględniając hegemoniczną presję Stanów Zjednoczonych (choć inaczej objawia się ona w Ameryce Środkowej i na Karaibach, a inaczej w Ameryce

² Georges A. Fauriol, analizując politykę zagraniczną Gujany, Haiti i Jamajki, zwraca uwagę na nieostrość pojęcia „małe państwa”. W swojej analizie stosuje więc uniwersalne kryteria, uwzględniając jedynie pewną specyfikę krajów karaibskich. Por. G.A. Fauriol, *Foreign Policy Behavior of Caribbean States: Guyana, Haiti, and Jamaica*, University Press of America, Lanham 1984.

³ Por. E.S. Milenky, *Problems, perspectives, and models of analysis: Understanding Latin American approaches to world affairs*, w: R.G. Hellman, H.J. Rosenbaum (red.), *Latin America: The Search for a New International Role*, John Wiley, New York 1975, s. 93–113.

Południowej); wreszcie (5) bogata literatura dotycząca tej części świata udowadnia istnienie wielu związków i zależności, które skłaniają do wspólnej analizy polityki zagranicznej państw latynoamerykańskich i karaibskich⁴. Warto jednak pamiętać, że w poszczególnych krajach różne uwarunkowania oddziałują z różną siłą i nie zawsze mają taki sam wpływ na politykę zagraniczną⁵.

Niniejszy artykuł jest efektem prowadzonych przeze mnie badań dotyczących polityki zagranicznej Ameryki Łacińskiej i Karaibów (w dalszej części, dla uproszczenia, będę się posługiwał wyrażeniem „Ameryka Łacińska”, choć w zamyśle obejmuje on również region karaibski). Bardziej konkretnie interesuje mnie, w jaki sposób kraje latynoamerykańskie (i karaibskie) są w stanie prowadzić samodzielną politykę zagraniczną w kontekście obecności hegemonu – Stanów Zjednoczonych – traktującego całą zachodnią półkulę jako własną wyłączną strefę wpływów. Stąd też hipotezą niniejszej pracy jest stwierdzenie, że państwa Ameryki Łacińskiej, definiując swoją politykę zagraniczną, a następnie starając się ją realizować, wahają się między dwoma skrajnymi opcjami – zależnością i autonomią. W ramach tej przestrzeni są w stanie skutecznie funkcjonować i poszerzać, gdy tego rzeczywiście chcą, swoje pole manewru w stosunkach międzynarodowych. Niemniej częściej zdarza się, że w regionie mamy do czynienia z polityką zagraniczną w pełni zależną niż odwrotnie – całkowicie autonomiczną. Kierując się przede wszystkim pragmatyzmem (w większym stopniu niż idealizmem), kraje Ameryki Łacińskiej starają się jednak wykorzystać przestrzeń, jaką im pozostawiono, aby móc realizować swój interes narodowy.

Ziemowit J. Pietraś stwierdził, że „polityka zagraniczna państwa to proces formułowania i realizacji celów zewnątrzpaństwowych, odzwierciedlających interesy narodu i ich części składowych”⁶. Jednocześnie badacz zwrócił uwagę na konieczność uzupełnienia tej definicji kilkoma dodatkowymi założeniami: (1) polityka zagraniczna państwa jest jego polityką wewnętrzną; (2) ma ona swoją specyfikę i nie jest to jedna ze „szczegółowych polityk państwowych”, takich jak polityka interwencyjna czy społeczna; (3) polityka zagraniczna odzwierciedla interesy narodowe, a także interesy wewnątrzpaństwowych grup społecznych; (4) jest to proces formułowania nie tylko systemu celów zewnętrznych, ale także metod i środków ich realizacji; (5) jest to proces realizacji przyjętych celów, przede wszystkim za pomocą środków dyplomatycznych; oraz (6) państwa prowadzą dwa typy polityki zagranicznej: aktywną i pasywną, możliwe są więc też dwa style jej analizowania⁷. Ryszard Zięba z kolei ujął politykę zagraniczną państwa jako „część ogólnej polityki państwa, która jakkolwiek jest kształtowana w jego

⁴ J.A.K. Hey, *Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy*, „Third World Quarterly” 1997, t. 18, nr 4, s. 632–633.

⁵ M.F. Gawrycki, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państw Ameryki Łacińskiej*, w: idem (red.), *Polityka zagraniczna państw Ameryki Łacińskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.

⁶ Z.J. Pietraś, *Polityka zagraniczna państwa*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 52.

⁷ Ibidem, s. 52–54.

systemie wewnętrznym, to jednak realizuje się w jego systemie międzynarodowym”. Stąd też otoczenie polityki zagranicznej państwa jest bardzo szerokie i należy uwzględnić elementy zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Dlatego można wyróżnić bardzo wiele czynników, które w mniejszym lub większym stopniu wpływają na treść i formę polityki zagranicznej⁸. Idąc tym tropem rozumowania, chciałbym się przyjrzeć wybranym czynnikom wewnętrznym i zewnętrznym, które moim zdaniem w największym stopniu wpływają na definiowanie i realizację polityki zagranicznej krajów latynoamerykańskich.

Czynniki wewnętrzne

Pierwsza kwestia, na którą chciałbym zwrócić uwagę przy analizie wpływu czynników wewnętrznych na definiowanie i realizację polityki zagranicznej, to kondycja latynoamerykańskiego państwa narodowego. Na początku XIX w. (w przypadku Karaibów w dużej mierze nastąpiło to później, bo dopiero w drugiej połowie XX w.) kraje regionu uzyskały niepodległość, a państwa konstruowano z wykorzystaniem modelu zachodniego, bardziej północnoamerykańskiego niż europejskiego. Czytano Jeana-Jacques’a Rousseau, Charles’a Montesquieu, Johna Locke’a, czerpano inspirację z zakończonej sukcesem wojny o niepodległość USA, republikańskiej konstytucji tego kraju i koncepcji formułowanych przez północnoamerykańskich Ojców-założycieli, z pierwszej w Europie liberalnej konstytucji Hiszpanii z Kadyksu (1812) oraz – *last but not the least* – rewolucji francuskiej. Pod wpływem tych koncepcji tworzone państwa republikańskie (początkowo oprócz Brazylii, gdzie ustanowiono monarchię), które miały urzeczywistniać najbardziej światłe idee demokratyczne. Problem dotyczył jednak tego, jaką część mieszkańców poszczególnych krajów obejmowały nowo powstałe narody.

Wątpliwość ta jest uzasadniona, gdyż kraje latynoamerykańskie były (i są nadal) głęboko podzielone klasowo i rasowo. Kreolska, biała elita, która stała się głównym beneficjentem wywalczonej niepodległości, przede wszystkim identyfikowała się ze swoim europejskim pochodzeniem, swoimi zwyczajami, tradycją czy wartościami. W tym projekcie latynoamerykańskiego państwa narodowego nie było więc miejsca dla sporej rzeszy współobywateli, choć niektórzy przywódcy ruchu niepodległościowego zdawali sobie sprawę z konieczności poszerzenia projektu narodowego. Na przykład Simón Bolívar w swoim przesłaniu „Jesteśmy Amerykanami” wyraził szerszy natywistyczny projekt niepodległościowy. Na kongresie w Angosturze w 1919 r. stwierdził: „Miejmy na uwadze to, iż nasz naród nie jest europejski ani północnoamerykański, lecz stanowi bardziej pewną zbitkę Afryki i Ameryki aniżeli emanację Europy (...) Niemożnością jest stwierdzić z całą mocą, do jakiej rodziny ludzkiej należymy”.

⁸ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, w: idem (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 17.

Podobnie inny wyzwoliciel, José de San Martín, wołał w 1821 r. do mieszkańców Wicekrólestwa Peru: „w przyszłości tubylcy nie powinni być nazywani Indianami; oni są dziećmi i obywatelami Peru i powinni być znani jako Peruwianczycy”⁹. Ta świadomość konieczności budowania jedności narodowej nie na kryteriach klasowych czy rasowych, ale na obywatelstwie nie była jednak podzielana przez większość białych kreolskich elit, które w konsekwencji zawłaszczyły państwa latynoamerykańskie dla siebie.

Problem rasowy dotyczył wszystkich krajów latynoamerykańskich, choć zaznaczył się w różnym stopniu i został rozwiązany na wiele sposobów. Haiti, które jako pierwsze z analizowanych państw odzyskało niepodległość (1804), było w całości niebiałe, jednak podział na czarnych i mulatów okazał się na tyle głęboki, że pogrzył ten kraj w chaosie oraz niestabilności politycznej i gospodarczej. W Argentynie projekt wybielania społeczeństwa połączył ze sobą eksterminację ludności tubylczej (tzw. *Conquista del Desierto* w latach 1878–1885) ze wspieraniem masowej emigracji z Europy. Argentyński pisarz i polityk Domingo Faustino Sarmiento, prezydent w latach 1868–1874, mówił o swoich rodakach żyjących na wsi: „Nie mam zamiaru oszczędzać krwi *gauchos*. To nawóz, który należy zużywać dla dobra kraju. Krew – to jedyne, co mają w sobie z ludzi”¹⁰. Na Kubie, gdzie ludność czarna w dużej mierze przyczyniła się do zwycięstwa obozu niepodległościowego, strach przed „drugim Haiti” (stworzeniem „państwa czarnych”) zepchnął Afrokubańczyków na margines życia społeczno-politycznego kraju. Innymi słowy, dominujące elity dążyły do zachowania hierarchicznego społeczeństwa funkcjonującego już w epoce kolonialnej, w którym obok narodu „oficjalnego” istniał naród „nieoficjalny”.

Począwszy od wybuchu rewolucji meksykańskiej (1910), zaczęły pojawiać się hasła mówiące o konieczności poszerzenia granic narodu. Stąd też w obręb narodu meksykańskiego włączono Metysów, ale już nie ludność tubylczą. Ruch populistyczny lat 30. i 40. w Ameryce Łacińskiej posługiwał się tymi samymi hasłami i tak np. brazylijski prezydent Getúlio Vargas (1930–1945) zaczął budować *Estado Novo*, co oznaczało Nowe Państwo, ale zarazem „nowego człowieka” czy „nowego Brazylijczyka”. Budowa szkół, ośrodków zdrowia, sieci transportowych i komunikacyjnych w interiorze miała skonsolidować naród w pewną organiczną całość. Był to proces poszukiwania prawdziwego sensu brazylijskości. W pierwszej połowie XX w. niemal we wszystkich krajach zaczęto postrzegać metysaż rasowy i kulturowy jako szansę na powstanie „narodu narodów”. W praktyce niewiele jednak z tego wynikało i proces budowy państwa narodowego – w zdecydowanej większości przypadków – jest projektem niedokończonym, rasa zaś pozostała jednym z głównych kryteriów określających miejsce w społeczeństwie. Dość powiedzieć, że w Boliwii, zdecydowanie tubylczym

⁹ Obydwa cyt. za: J. Lynch, *The Spanish-American Revolutions, 1808–1826*, Weidenfeld & Nicolson, New York 1973, s. 276.

¹⁰ Cyt. za: C. Fuentes, *Pogrzebane zwierciadło*, tłum. E. Klekot, Opus, Łódź 1994, s. 278.

państwie andyjskim, pierwszym prezydentem reprezentującym tę grupę etniczną został Evo Morales, wybrany w 2006 r. Koncepcja państwa narodowego być może sprawdza się w dużej mierze jednolitej rasowo Argentynie, ale już może być zakwestionowana w dużo bardziej różnorodnej Brazylii. Trudności związane z realizacją tej idei skłoniły dwa najbardziej tubylcze kraje Ameryki Południowej – Ekwador (w 2008 r.) i Boliwię (w 2009 r.) – do zmian konstytucji, w wyniku których ogłoszono, że państwa mają charakter „wielokulturowy i wieloetniczny” (*multicultural y pluriétnica*), doceniając znaczenie wspólnot tubylczych i nadając im konkretne prawa. Boliwia zmieniła nawet oficjalną nazwę na Estado Plurinacional de Bolivia (Wielonarodowe Państwo Boliwia) dla podkreślenia swojej różnorodności. To jednak jednocześnie pokazuje, na jak wątych podstawach opierała się dotąd legitymizacja władz, rzekomo reprezentujących całe społeczeństwa¹¹.

Na kwestię niedokończonego projektu państwa narodowego nakłada się duża elitarność latynoamerykańskich społeczeństw. Biali kreole w okresie kolonialnym posiadali władzę ekonomiczną, którą po niepodległości wzmocnili władzą polityczną. W rezultacie bardzo wąska grupa kontrolowała całość zasobów państwa, jednocześnie nie identyfikując się ze swoimi współobywatelami i aspirując do bycia częścią cywilizacji zachodniej, a nie budowania nowej jakości we własnych granicach państw narodowych. Nawet gdy z czasem pojawiła się identyfikacja elit z resztą społeczeństwa, to była ona przede wszystkim na poziomie dyskursu, a nie praktyki. Zarówno dawniej, jak i współcześnie wykształcone na Zachodzie elity preferują koncepcje i modele rozwoju stworzone poza regionem niż te uwzględniające jego specyfikę. Poziom rozwoju poszczególnych państw Ameryki Łacińskiej był i jest zróżnicowany, ale korzystając z modelu eksportowego (rolno-surowcowego), industrializacji poprzez substytucję importu, neoliberalnego i postneoliberalnego, wszystkie przechodziły podobne fazy rozwoju. W niemal wszystkich tych modelach (poza ostatnim, który – przynajmniej deklaratorywnie – ma służyć ogółowi społeczeństwa) elity były w stanie zagwarantować sobie bogactwo kosztem pozostałych grup społecznych. To powoduje głębokie rozwarstwienie społeczne, które z kolei podważa podstawy idei państwa narodowego. Brak mechanizmów redystrybucji dochodów czy reformy rolnej, gwarantującej sprawiedliwszy podział ziemi i likwidującej dominację wielkiej własności, sprawiają, że wewnątrz społeczeństw utrzymuje się silne napięcie, które, z jednej strony, grozi wybuchem rewolt czy powstań, a z drugiej, zamachami stanu w obronie *status quo*. Rodzi się też pytanie, czy poszerzanie potencjału ludnościowego, gospodarczego czy wojskowego państw aspirujących do rangi mocarstw wschodzących w warunkach tak głębokich podziałów społecznych może przelożyć się na wzrost potęgi tych krajów. Na przykład Brazylia, o której w ostatniej dekadzie coraz częściej mówi się jako o jednym z głównych graczy stosunków międzynarodowych, udowadnia, że nie będzie mogła

¹¹ M.F. Gawrycki, A. Szeptycki, *Podporządkowanie – niedorozwój – wyobcowanie. Postkolonializm a stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.

uzyskać w pełni statusu mocarstwa bez rozwiązania problemów związanych z wielkimi dysproporcjami społecznymi istniejącymi wewnątrz tego kraju.

W tym kontekście pojawia się inne pytanie, dotyczące sformułowanego i realizowanego przez poszczególne państwa latynoamerykańskie interesu narodowego. Rodzi się bowiem uzasadniona wątpliwość, czy pod tym pojęciem nie kryje się *de facto* ukryty interes klasowy i/lub rasowy. Ten dylemat dotyczy zapewne wszystkich państw świata, ale w tych, w których projekt państwa narodowego jest niedokończony (czyli np. w Ameryce Łacińskiej), ma to szczególne znaczenie. Na przykład chilijski badacz stosunków międzynarodowych Luciano Tomassini był gorącym krytykiem tego pojęcia, uznając, że za interesem narodowym skrywają się interesy grup dominujących w społeczeństwach latynoamerykańskich (elit). W konsekwencji nazywał on interes narodowy „nieodpowiednią koncepcją” do wyjaśnienia motywacji i celów polityki zagranicznej i stwierdził, że „interes narodowy, przez swoją ogólnikowość, niejasność i tautologię, nie może być jasno zdefiniowany i nie stanowi narzędzia analitycznego do wyboru spośród alternatywnej polityki”. Przyglądając się różnym pracom, uznał, iż nie można udowodnić istnienia obiektywnego interesu narodowego, co zaprzecza uniwersalności tego pojęcia. Jego zdaniem

bardziej prawdopodobne jest, że interes narodowy definiuje się zgodnie z interesem grupy rządzącej lub tych, którzy w pewnym momencie odpowiadają za podejmowanie decyzji, zwłaszcza jeśli decyzja została podjęta pod własną presją psychologiczną sytuacji niepewności i kryzysu¹².

Krytyka koncepcji interesu narodowego przez Tomassiniego skupia się na pięciu elementach. Po pierwsze, następuje, jego zdaniem, pomylenie interesu narodowego (celu polityki zagranicznej) i potęgi państwa (środka, który ma zapewnić realizację tego celu). Jak zauważył badacz, pomylenie środka z celami świadczy nie tylko o logicznej tautologii, ale również w praktyce zaciemnia identyfikację rzeczywistych interesów narodu, podporządkowanych elementom instrumentalnym, takim jak akumulacja zasobów potęgi, pogłębiając nacjonalizm polityki zagranicznej i konflikt w stosunkach międzynarodowych. Po drugie, koncepcja interesu narodowego zakłada istnienie unikalnego, jednorodnego, monolitycznego narodu. W rzeczywistości, jego zdaniem, współczesne społeczeństwa narodowe są bardzo zróżnicowane i pogłębia się tendencja do coraz większej dywersyfikacji społeczeństwa obywatelskiego i państwa, poprzez pojawienie się konkurencji i koordynacji wielu zorganizowanych grup interesów. Po trzecie, interes narodowy jest koncepcją „nieoperacyjną” – nie dostarcza dowodów, aby zdefiniować konkretne interesy oraz aby je porównać i zhierarchizować względem siebie, a tym samym zaprzecza rzekomo uniwersalnemu znaczeniu tego abstrakcyjnego terminu. Po czwarte, rosnąca współzależność państw w systemie międzynarodowym

¹² L. Tomassini, *Teoría y práctica de la política internacional*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile 1989, s. 171.

powoduje poważne trudności w definiowaniu interesów sektorowych w ramach danego państwa i powoduje proliferację sprzecznych interesów w ramach bardziej ogólnej koncepcji interesu narodowego. To z kolei oznacza, co jest piątym argumentem przytoczonym przez Tomassiniego, że w rzeczywistości następuje polityczne wykorzystanie interesu narodowego jako sposobu usprawiedliwienia partykularnych decyzji, często niemożliwych do uzasadnienia w świetle krajowych celów¹³.

Ostatnią kwestią, na którą chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę, jest dominacja silnego systemu prezydenckiego w krajach latynoamerykańskich (w krajach karaibskich rolę tę odgrywa premier). Polityka zagraniczna często jest więc definiowana przez prezydentów bądź premierów, zaś ministerstwa spraw zagranicznych zwykle są sprowadzone do roli uzupełniającej. Ów personalizm w kształtowaniu polityki zagranicznej stawia pod znakiem zapytania ciągłość podejmowanych działań, gdyż kolejni prezydenci mogą mieć odmienną wizję rzeczywistości międzynarodowej. Gerhard Drekonja-Kornat i Fernando Cepeda Ulloa zwracają jednak uwagę na jeszcze inny problem. Skupienie polityki zagranicznej w rękach prezydenta sprawia, że ministerstwo spraw zagranicznych musi niejako konkurować o wpływy u głowy państwa z innymi urzędami państwowymi. Zawęża to zakres działań latynoamerykańskiej dyplomacji do służebnej funkcji wobec ośrodka prezydenckiego, ograniczając jej zdolność do opracowywania strategii i koncepcji polityki zagranicznej. Drekonja-Kornat i Cepeda badali ten problem na przykładzie Kolumbii, gdzie ministerstwo spraw zagranicznych nie tylko musi współzawodniczyć z innymi ministerstwami (jak np. z ministerstwem rozwoju), ale także walczącymi o wpływy agencjami importowo-eksportowymi (np. INCOMEX czy PROEXPO)¹⁴. Jednocześnie trzeba dodać, że w krajach regionu tradycyjnie wpływ na politykę zagraniczną krajów latynoamerykańskich mają grupy nacisku i różnego rodzaju *lobbies* (prowadzące często tzw. dyplomację nieoficjalną). Ich celem jest utrzymanie dla siebie korzystnego *status quo*, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej kraju. Ze względu na swoje rozległe wpływy mianem państwa w państwie w Kolumbii określa się Federación Nacional de Cafeteros (FEDECAFE), podobnie w Wenezueli przez lata taką funkcję pełniła Federación de Cámaras de Comercio (FEDECAMARAS)¹⁵. Stosunkowo niewielkie znaczenie w kształtowaniu się polityki zagranicznej państwa ma natomiast opinia publiczna. Wayne Selcher pisze, że jej wpływ w większości krajów regionu jest minimalny¹⁶.

¹³ Ibidem, s. 168–174; L. Tomassini, *Elementos para el análisis de la política exterior*, „Estudios Internacionales” 1987, t. 20, nr 78, s. 131–138.

¹⁴ G. Drekonja-Kornat, F. Cepeda Ulloa, *La política exterior de Colombia*, w: J.C. Puig (red.), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1984, t. 2, s. 336–339.

¹⁵ A. van Klaveren, *Understanding Latin American foreign policies*, w: H. Muñoz, J.S. Tuchlin (red.), *Latin American Nations in World Politics*, Westview Press, Boulder 1984, s. 13.

¹⁶ W.A. Selcher, *Recent strategic developments in South America's Southern Cone*, w: H. Muñoz, J.S. Tuchlin (red.), *Latin American...*, op.cit., s. 110–111.

Czynniki zewnętrzne

Miejsce, jakie już w okresie kolonialnym zajęła Ameryka Łacińska w ramach międzynarodowego podziału pracy, zdeterminowało jej dalsze losy. Będąc dostarczycielem dóbr rolno-surowcowych, nie mogła wyjść poza ograniczenia narzucone przez ten schemat rozwoju. Jak już wspomniałem, elity latynoamerykańskie były w stanie czerpać z tego korzyści, czego jednak nie można odnieść do tamtejszych społeczeństw jako całości. Stąd też model relacji centrum – peryferie, stworzony przez argentyńskiego ekonomistę Raula Prebischa, pozostaje adekwatny do analizy polityki zagranicznej państw regionu. Trzeba dodać, że państwa latynoamerykańskie konsekwentnie utożsamiają się z peryferiami i z tej perspektywy jest przez nie postrzegany system międzynarodowy.

Kluczowymi pojęciami, jakie w Ameryce Łacińskiej pojawiają się w kontekście relacji regionu ze światem zewnętrznym, są kolonializm, imperializm, neokolonializm, a także dominacja i hegemonia. Kraje latynoamerykańskie były bowiem poddawane kolejnym formom zależności. Najpierw Hiszpania, Portugalia i inne mocarstwa europejskie (na Karaibach) stworzyły jednokierunkowy system wyzysku, który w dużej mierze przyczynił się do rozwoju i ekspansji europejskiego kapitalizmu. Wojna o niepodległość w Ameryce Łacińskiej (lata 1810–1825) zerwała z dotychczasowymi hegemonami, ale miejsce Hiszpanii i Portugalii zajęła Wielka Brytania. Narzucony system dominacji opierał się na nowych podstawach, gdyż odwoływano się do idei wolnego handlu, wykorzystującego model ricardiański. Specjalizacja produkcji zakładała korzyści dla obu stron, choć ustanowione relacje miały wybitnie asymetryczny charakter. Na tej bazie zwłaszcza Argentyna osiągnęła imponujący poziom rozwoju, który jednak obarczony był poważnymi błędami. Po pierwsze, wielki kryzys gospodarczy, jaki nastąpił po 1929 r., załamał ten system i pokazał jego ograniczenia. Argentyna nie mogła więc dalej czerpać wynikających z tego korzyści, zaś nie prowadząc działań osłonowych (industrializacji) i nadal pozostając głównie eksporterem dóbr rolno-surowcowych, szybko zaczęła tracić na znaczeniu. Po drugie, ten model gwarantował jedynie korzyści dominującej oligarchii, wykluczając jako beneficjentów rozwoju pozostałą część społeczeństwa.

Aktywność Wielkiej Brytanii w latach 1825–1901 zaznaczyła się właściwie we wszystkich krajach Ameryki Łacińskiej, choć jej zakres był bardzo zróżnicowany i dominacja nigdy nie miała charakteru totalnego. Symboliczną datą końca tej epoki było zawarcie brytyjsko-północnoamerykańskiego traktatu Haya–Pauncefote’a (1901) dotyczącego Kanału Panamskiego. Po tym wydarzeniu następowało stopniowe ograniczanie brytyjskich wpływów w regionie na rzecz Stanów Zjednoczonych. Z kolei po II wojnie światowej dekolonizacja Karaibów oznaczała praktycznie całkowite wycofanie się Wielkiej Brytanii z zachodniej półkuli. Nowym hegemonem w regionie zostały więc USA, które swoją pozycję budowały również stopniowo, przez cały XIX w., by na początku XX w. osiągnąć niekwestionowany status jedynej potęgi,

całkowicie kontrolującej politycznie, gospodarczo czy kulturowo zachodnią półkulę, gdzie ustanowiły swoją wyłączną strefę wpływów. Stany Zjednoczone dążyły do zachowania dotychczasowego międzynarodowego podziału pracy, w ramach którego kraje latynoamerykańskie miały być dostarczycielami dóbr rolno-surowcowych. Jednocześnie USA stworzyły własny model rozwoju opierający się na generowaniu popytu wewnętrznego (fordyzm), co w dużej mierze osłabiło pozycję i znaczenie państw Ameryki Łacińskiej w ramach systemu międzynarodowego. Bowiem to konsumpcja wewnętrzna, a nie handel były kołem napędowym wzrostu gospodarczego Stanów Zjednoczonych (w przeciwieństwie do wcześniejszego okresu supremacji brytyjskiej). Mechanizmy dominacji były różnorodne i związane były zarówno z jawną, jak i niejawną interwencją w wewnętrzne sprawy krajów regionu. Do nastania ery Franklina Delano Roosevelta (1933–1945) preferowano bezpośrednią interwencję zbrojną, później zaś nieco zniuansowano podejmowane działania. W Waszyngtonie konsekwentnie kwestionowano suwerenność państw latynoamerykańskich, odwołując się do prawa do interwencji (na przełomie XIX i XX w.) czy bardziej współcześnie – mówiąc o „efektywnej suwerenności”. W okresie zimnej wojny różnymi sposobami starano się utrzymać swoją strefę wpływów. Sięgano więc zarówno po bezpośrednią interwencję zbrojną: Gwatemala (1954), Kuba (1961), Dominikana (1965), Grenada (1983) czy Panama (1989), jak i po pośrednie działania, np. wspierając wojskowe zamachy stanu, gdyż uważano, że władze demokratyczne przeważnie nie gwarantują pełnego dostosowania się państw Ameryki Łacińskiej do interesów północnoamerykańskich. Po zakończeniu zimnej wojny bezpośrednia interwencja zbrojna USA stanowi mniejsze zagrożenie dla krajów regionu, niemniej stosuje się inne, bardziej subtelne mechanizmy dominacji, jak np. poprzez międzynarodowe instytucje finansowe lub narzucony w dobie globalizacji reżim neoliberalny. Niemniej Arlene Tickner pisze w kontekście Kolumbii o „interwencji na zaproszenie”, poprzez którą również realizowany jest model pośredniej interwencji zbrojnej¹⁷.

Oczywiście stopień i zakres dominacji Stanów Zjednoczonych w poszczególnych krajach są zależne od wielu zmiennych. Na przykład inaczej jest traktowana „bliska zagranica”, czyli Ameryka Środkowa (wraz z Meksykiem) i Karaiby, a inaczej kraje Ameryki Południowej. Pierwszy subregion jest poddawany większej presji, stąd ważniejsze miejsce zajmuje w nim refleksja nad w ogóle utrzymaniem niezależności niż dotycząca skali autonomii w polityce zagranicznej. W Ameryce Południowej, która jest w mniejszym stopniu zagrożona bezpośrednią interwencją północnoamerykańską, dywaguje się nad możliwym polem manewru i zakresem autonomii w działaniach międzynarodowych. Wracając do „bliskiej zagranicy” USA, inaczej Waszyngton kształtuje swoją politykę wobec dużego Meksyku niż małych państw środkowoamerykańskich. Z drugiej strony, Meksyk jest jedynym krajem, który stracił połowę swojego terytorium

¹⁷ A.B. Tickner, *Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*, „Colombia Internacional” 2007, nr 65, s. 90–111.

na rzecz hegemonu i bezpośrednio z nim graniczy, co zawsze wydatnie wpływało na wzajemne relacje (współcześnie np. dotyczy to kwestii nielegalnych migracji czy przenikania zagrożeń transnarodowych). Poza tym Stany Zjednoczone niuansują swoje działania w zależności od znaczenia geopolitycznego poszczególnych państw latynoamerykańskich, dysponowania przez nie kluczowymi surowcami (np. ropa naftowa w Wenezueli) lub innymi strategicznymi zasobami (Kanał Panamski), a także posiadaną przez te kraje potęgą (np. inne miejsce zajmuje w strategii Waszyngtonu Brazylia, a inne Paragwaj).

Niezaprzeczalnym faktem pozostaje jednak to, że Ameryka Łacińska jako całość znajduje się w północnoamerykańskiej strefie wpływów, co w dużej mierze warunkuje możliwość podejmowania przez kraje tego regionu samodzielnych działań na arenie międzynarodowej. Warto pamiętać słowa Zbigniewa Brzezińskiego, który stwierdził: „Podobieństwo dominacji Stanów Zjednoczonych w Ameryce Środkowej do dominacji sowieckiej w Europie Wschodniej jest uderzające”¹⁸. Jolanta Bryła zwraca z kolei uwagę, że Amerykanie mają ideologiczną predylekcję do posługiwania się polityką stref wpływów w poszukiwaniu bezpieczeństwa nawet kosztem naruszenia zasady samostanowienia i suwerenności, który narzuca imperialna praktyka¹⁹. Około stu północnoamerykańskich interwencji zbrojnych, przeprowadzonych na zachodniej półkuli w ciągu ostatnich stu lat, potwierdza tę tezę. W czasie zimnej wojny strategię Stanów Zjednoczonych względem państw latynoamerykańskich zaczęły określać cele i wymogi polityki globalnej, zwłaszcza antykomunizm. Już podczas konferencji bogotańskiej w 1948 r. północnoamerykański sekretarz stanu George Marshall sformułował tezę o konieczności odpierania zagrożenia zewnętrznego (agresywne cele i dążenia radzieckiej polityki zagranicznej) oraz wewnętrznego (działające w regionie partie i ruchy komunistyczne)²⁰. Głoszono, że każda akcja podjęta przez państwa amerykańskie przeciwko temu zagrożeniu nie będzie z ich strony interwencją, lecz kolektywną samoobroną przeciwko komunistycznej interwencji. Nie byłoby to więc naruszenie zasady nieinterwencji, lecz następstwo interwencji (kontrdziałanie). Stało się to jedną z zasad rządzących stosunkami międzyamerykańskimi²¹.

Kraje latynoamerykańskie mogą przyjąć wobec hegemonu postawę afirmatywną, obojętną oraz niesprzyjającą lub wrogą, ale nie mogą go ignorować, *de facto* ogniskując swoją politykę zagraniczną wokół relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Znacząca asymetria potęgi między stronami sprawia, że kraje latynoamerykańskie, chcące się wyrwać z zależności od hegemonu, muszą bazować na jej zapożyczeniu. Koncepcję zapożyczonej potęgi można odnieść do Argentyny drugiej połowy XIX w., gdy związane się

¹⁸ Z. Brzeziński, *Plan gry. USA – ZSRR*, Nowe Wydawnictwo Polskie, Warszawa 1990, s. 71.

¹⁹ J. Bryła, *Strefy wpływów w stosunkach międzynarodowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na przykładzie supermocarstw*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2002, s. 14.

²⁰ M.F. Gawrycki, *Regionalne koncepcje bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej*, Żurawia Papers, z. 6, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 19.

²¹ J. Bryła, *Strefy...*, op.cit., s. 127.

z Wielką Brytanią, wówczas prowadzącą ostrą rywalizację ze Stanami Zjednoczonymi o wpływy na zachodniej półkuli, oraz do Kuby i jej relacji ze Związkiem Radzieckim po zwycięstwie rewolucji. Rolę subsydiującej potęgi w okresie międzywojennym próbowały odgrywać także Niemcy, z czego starały się skorzystać Brazylia i Meksyk. Wszystkie te przypadki pokazują jednak, że wywalczona wówczas autonomia przez kraje latynoamerykańskie miała charakter względny. Co prawda, Argentyna w drugiej połowie XIX i na początku XX w. oraz Kuba w latach 1959–1989 mogły manifestować swoją niezależność od Stanów Zjednoczonych, ale nie miały pełnej autonomii wobec swoich centrów (odpowiednio w Londynie i Moskwie). Odległość geograficzna dzieląca alternatywnego hegemonia i peryferie była jednak na tyle znacząca, że nigdy nie doszło do pełnego podporządkowania, co pozwalało na zachowanie większego pola manewru, ale o pełnej autonomii nie mogło być mowy.

W okresie zimnowojennym jedyną alternatywą dla hegemonii Stanów Zjednoczonych w Ameryce Łacińskiej był Związek Radziecki. Trudno wyrwać się z północnoamerykańskiej strefy wpływów, nie dysponując własnymi zasobami, a w kontekście funkcjonowania logiki dwublokowej rywalizacji kraje latynoamerykańskie nie były wręcz w stanie zdobyć pełnej autonomii od USA bez pozyskania pozakontynentalnego patrona. Kraje latynoamerykańskie, które wykazywały wyraźne tendencje emancypacyjne – np. Chile Salvadora Allende (1970–1973), Jamajka Michaela Manleya (1972–1980) czy Grenada Maurice’a Bishopa (1979–1983) – bardzo liczyły na wsparcie Moskwy, ale nie uwzględniono dwóch faktów. Po pierwsze, istniał wyraźny podział na dwie niekwestionowane strefy wpływów i oba supermocarstwa starały się ich nie naruszać (w przeciwieństwie do innych obszarów, jak Azja Południowo-Wschodnia czy Afryka, które były przedmiotem ostrej rywalizacji). Po drugie, ZSRR nie miał żadnych interesów w tym regionie świata. W rezultacie Moskwa utrzymywała bliższe relacje gospodarcze z wojskowymi dyktaturami w Argentynie czy Brazylii niż z krajami latynoamerykańskimi bliższymi ideologicznie, które przeszacowały możliwość dokonania secesji z północnoamerykańskiej strefy wpływów z wykorzystaniem zapożyczonych potęg. Po zakończeniu zimnej wojny mamy do czynienia zarówno ze zmniejszeniem zainteresowania Ameryką Łacińską ze strony Stanów Zjednoczonych, jak i brakiem pozakontynentalnego mocarstwa, które mogłoby być przeciwwagą do relacji z hegemonem. Obecnie tylko z pozoru łatwiej jest zwiększyć swoje pole manewru w stosunkach międzynarodowych, gdyż globalizacja i zalecenia międzynarodowych instytucji finansowych w rzeczywistości znacząco je ograniczają. Jednocześnie trudniej jest prowadzić bardziej aktywną politykę zagraniczną, o czym świadczy współcześnie choćby przypadek Kuby. Otwartą pozostaje kwestia, na ile rolę pozakontynentalnej potęgi, konkurującej z USA o wpływy w Ameryce Łacińskiej, mogą współcześnie odegrać Chiny, które od ponad dekady silnie zaznaczają swoją obecność gospodarczą w tym regionie świata. Geostrategiczne znaczenie może mieć wybudowanie Kanału Nikaraguańskiego, inwestycji finansowanej ze środków chińskich, której zakończenie zapowiedziano na rok 2019.

Innym sposobem poszukiwania większej niezależności od hegemonu w okresie zimnowojennym było odwoływanie się do solidarności trzecioświatowej. Taką drogę obrały np. sandinistowska Nikaragua (1979–1990), Panama Omara Torrijosa (1968–1981) czy Gujana Forbesa Burnhama (1964–1985), które preferowały możliwość zastąpienia braku własnej potęgi aktywnym udziałem w Ruchu Państw Niezaangażowanych i w innych forach trzecioświatowych. Taka polityka nie wiązała się z aż tak wielkimi kosztami, jak odwoływanie się do pomocy pozakontynentalnej potęgi, niemniej jednak uzyskiwane wsparcie miało przede wszystkim charakter moralny, a nie gospodarczy. Efekty takiej polityki były zróżnicowane. Podczas gdy w przypadku Gujany pozwoliło to na zachowanie pewnej autonomii od hegemonu, zaś Panama wynegocjowała traktat Torrijos–Carter, zakładający zwrot Kanału Panamskiego, to w przypadku Nikaragui w żaden sposób nie wpłynęło to na oskarżenia formułowane w Waszyngtonie o związki tego kraju z blokiem wschodnim, ani też na presję, jaką wywierano na Managuę, zarówno związaną z próbą izolacji międzynarodowej, jak i w kontekście wspierania sił kontrewolucyjnych *contras*. Współczesnym przejawem wyboru opcji trzecioświatowej jest preferowanie współpracy Południe–Południe ponad Północ–Południe, czego najlepszym przykładem jest Brazylia, która aktywnie działa w ramach takich forów, jak BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA) czy IBSA (Indie, Brazylia, RPA). Poza tym podobną retorykę stosuje obecnie Wenezuela czy Argentyna.

Zależność i autonomia – dwie zmienne polityki zagranicznej państw Ameryki Łacińskiej

Z powyższych rozważań jasno wynika, że analiza polityki zagranicznej krajów latynoamerykańskich powinna być prowadzona przez pryzmat dwóch pojęć – zależności i autonomii. Pierwsze z nich ukształtowało się już w czasach kolonialnych, będąc efektem określonego międzynarodowego podziału pracy i relacji centrum–peryferie. Pojęcie to ma obecnie szerokie konotacje i pisze się m.in. o zależności politycznej, kulturowej czy intelektualnej. Oznacza to, że współcześnie zależności nie powinno się postrzegać jako próby wyjaśnienia niedorozwoju krajów latynoamerykańskich (na czym koncentrowała się niegdyś szkoła zależności), ale przez ten termin pokazuje się złożony i kompleksowy mechanizm dominacji i kontroli peryferii sprawowanej przez centrum. Za sprawą tego pojęcia można więc badać zarówno (1) zjawisko strukturalnego niedorozwoju, które nie jest efektem braku rozwoju, ale rozwoju niewłaściwie ukierunkowanego, połączonego z funkcjonowaniem systemu kapitalistycznego w skali globalnej, jak i (2) różne współczesne przejawy podporządkowania krajów latynoamerykańskich globalnemu centrum, zwłaszcza Stanom Zjednoczonym. W tym kontekście badacze latynoamerykańscy używają tego pojęcia do opisanego m.in.: braku istnienia autonomicznych elit w regionie, które dbałyby przede wszystkim o własne

społeczeństwa, a nie byłyby powiązane z elitami centrum²²; połączonego wpływu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, który ogranicza zarówno rozwój państw latynoamerykańskich, jak i ich możliwość realizacji autonomicznej polityki zagranicznej²³; zależności jako elementu niedorozwoju technologicznego (niechęć krajów wysoko rozwiniętych do transferu technologii) i penetracji krajów regionu dokonywanej za sprawą inwestycji bezpośrednich²⁴; dominującej roli korporacji transnarodowych²⁵; klęski surowcowej²⁶; zależności polityczno-kulturowej²⁷; czy nowych form zależności, wynikających z globalizacji, takich jak rola i znaczenie międzynarodowych instytucji finansowych²⁸. Wszystkie powyższe kwestie są więc traktowane jako mechanizmy kształtujące całościową zależność peryferii od centrum, przede wszystkim od Stanów Zjednoczonych.

²² F.H. Cardoso, *Estado y sociedad en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires 1972; F.H. Cardoso, E. Faletto, *Zależność a rozwój w Ameryce Łacińskiej. Próba interpretacji socjologicznej*, tłum. H. Siewierski, ISiIi UW – Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2008; O. Sunkel, *Política nacional de desarrollo y dependencia externa*, „Relaciones Internacionales” 1967, t. 1, nr 1, s. 71–75; A.G. Frank, *The development of underdevelopment*, „Monthly Review” 1966, t. 18, nr 4, s. 17–31; idem, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Ed. Signos, Buenos Aires 1974; idem, *América Latina al margen del sistema mundial. Historia y presente*, „Nueva Sociedad” 1993, nr 123, s. 23–34.

²³ F.H. Cardoso, E. Faletto, *Zależność...*, op.cit.

²⁴ F.H. Cardoso, *As tradições de desenvolvimento-associado*, „Estudos Cebrap” 1974, nr 8, s. 41–75; C. Furtado, *La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus proyecciones en América Latina*, „Relaciones Internacionales” 1967, t. 1, nr 3–4, s. 324–336; idem, *La crisis financiera internacional y sus consecuencias para América Latina*, „Relaciones Internacionales” 1983, t. 16, nr 64, s. 535–546; V. Bamberger, *Teoría de la dependencia: una anticrítica*, Ediciones Era, México 1978; eadem, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, Siglo XXI, México 1987; A. Pinto, *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano*, „El Trimestre Económico” 1965, t. 32, nr 125; L. Meyer, *Cambio político y dependencia: México en el siglo XX*, „Foro Internacional” 1972, R. 13, nr 2, s. 101–138; idem, *México y la soberanía relativa. El vaivén de los alcances y los límites*, „Foro Internacional” 2008, R. 48, nr 4, s. 765–784.

²⁵ F.H. Cardoso, ¿„Teoría de la dependencia” o análisis concreto de situaciones de dependencia?, „Revista Comercio Exterior” 1972, t. 22, nr 4, s. 360–365; L. Meyer, *Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano*, „Foro Internacional” 2006, R. 46, nr 3, s. 421–464; A. Pinto, *Naturaleza e implicaciones de la „heterogeneidad estructural” de la América Latina*, „El Trimestre Económico” 1970, t. 37, nr 145, s. 83–103; idem, *El modelo de desarrollo reciente de la América Latina*, „El Trimestre Económico” 1971, t. 38, nr 150, s. 477–498; D.F. Maza Zavala, *La independencia económica de América Latina como problema multinacional*, „Nueva Sociedad” 1983, nr 65, s. 58–63.

²⁶ D.F. Maza Zavala, *Problemas de la economía exterior de Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1962; idem, *Venezuela una economía dependiente*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1964; idem, *Los mecanismos de la dependencia*, Rocinante, Caracas 1973; idem et al., *Venezuela: crecimiento sin desarrollo*, Editorial Nuestro Tiempo, Caracas 1974.

²⁷ L. Meyer, *Cambio...*, op.cit., s. 101–138; idem, *Relaciones México–Estados Unidos. Arquitectura y montaje de las pautas de la guerra fría, 1945–1964*, „Foro Internacional” 2010, R. 50, nr 2, s. 202–242; V. Bamberger, *Teoría...*, op.cit.; eadem, *El capitalismo...*, op.cit.; A. Quijano, *Cultura y dominación*, w: A. Chacón (red.), *Cultura y dependencia*, Monte Avila, Caracas 1975.

²⁸ D.F. Maza Zavala, *Desarrollo sustentable, equidad, competitividad y globalización*, „Revista Desarrollo Indoamericano” 1999, nr 106; A.A. Borón, *Los nuevos Leviatanes y la polis democrática: neoliberalismo, descomposición estatal, y decadencia de la democracia en América Latina*, „Anuario Mariateguiano” 1998, t. 10, nr 10; A.A. Borón, *Teoría(s) de la dependencia*, „Realidad Económica” 2008, nr 238.

Zależność – choć nie czyni tego wprost – silnie splata ze sobą rozwój systemu kapitalistycznego (wraz z narzuconym przez niego międzynarodowym podziałem pracy) z kwestią suwerenności. Bez większych trudności można bowiem dojść do wniosku, że jednym z podstawowych skutków istniejącej zależności jest brak (albo poważne ograniczenie) suwerenności krajów peryferyjnych. Kolejny wniosek, jaki można wyciągnąć, to stan podporządkowania, pokazujący istnienie zbioru państw, spośród których jedne mają charakter podmiotowy, a inne przedmiotowy. Między tymi krajami nie ma równości, zamiast tego istnieją relacje wertykalne, w ramach których kraje peryferyjne są eksploatowane przez te z centrum, posiadające więcej potęgi, co z kolei pozwala tym ostatnim wpływać na podejmowanie decyzji przez kraje zależne, gdyż te charakteryzują się brakiem autonomii. Jednak nie wszyscy badacze uważają ów fakt za powodujący wyłącznie negatywne skutki, dostrzegając korzyści płynące z bezwzględного dostosowania się do hegemonu. Stąd można wywnioskować, że przy analizie polityki zagranicznej krajów latynoamerykańskich kluczowe znaczenie będzie miało zbadanie stopnia autonomii – dostosowania się poszczególnych rządów. Zależność jest więc stanem podporządkowania krajów peryferyjnych wysoko uprzemysłowionemu centrum, które różnymi środkami stara się utrzymać *status quo*. Stąd przede wszystkim należy rozważyć, na jaką autonomię (niezależność) w polityce zagranicznej kraje Ameryki Łacińskiej mogą sobie pozwolić.

Gdyby globalnie spojrzeć na latynoamerykańską naukę o stosunkach międzynarodowych, to jedną z głównych kategorii analizy będzie z kolei autonomia w realizacji narodowego projektu rozwoju, co jest głównym i niezmiennym celem polityki zagranicznej państw latynoamerykańskich. Pojęcie to może być definiowane – jak wskazuje Andrew Hurrell – jako stopień efektywnej niezależności, jaką państwo jest w stanie osiągnąć. Jest to zatem z definicji koncepcja względna, w której wszystkie państwa mogą umiejscowić siebie na kontinuum pomiędzy autonomii a zależnością. Jako pojęcie względne różni się od pojęcia suwerenności, która odnosi się do stanu prawnego, związanego z formalnym zapewnieniem niepodległości, niezależnie od stopnia, w jakim dane państwo jest w stanie realizować te roszczenia w praktyce. Autonomia jest więc uniwersalną kategorią, za sprawą której można badać każde państwo. Oczywiście jej najszerszy zakres mają supermocarstwa, jednak i one w określonych sytuacjach muszą się liczyć ze zdaniem i wpływem innych podmiotów międzynarodowych. Z kolei małe państwa mają znacznie ograniczony zakres autonomii i w ich przypadku można raczej mówić o względnym polu manewru w ramach stosunków międzynarodowych. Zwiększona autonomia nie jest sprzeczna z wysokim stopniem zaangażowania w międzynarodowy system polityczny i gospodarczy, oznacza zaś zdolność do samodzielnego i spójnego definiowania polityki narodowej – opór wobec prób kontroli zewnętrznej, elastyczne przystosowywanie się i wykorzystywanie korzystnych tendencji w środowisku międzynarodowym oraz ograniczanie i kontrolowane ich niekorzystnych skutków. Wysoki poziom zaangażowania nie oznacza zależności, jeśli, po pierwsze, koszty zerwania więzi zewnętrznych są niskie lub, po drugie, jeśli istnieje wysoki

stopień wzajemności w relacjach zewnętrznych danego kraju. Ta wzajemność może wynikać albo ze zdolności do nakładania kosztów na inne podmioty, albo z możliwości zapewnienia sobie korzyści²⁹.

Pojęcie autonomii pojawia się także w teoriach głównego nurtu – zwłaszcza u realistów i neorealistów – jako element definiujący potęgę i odnoszący się wprost do wielkich mocarstw i „najsilniejszych” państw, mających zdolność do autonomicznego działania. Juan Gabriel Tokatlián i Leonardo Carvajal zadali więc następujące pytanie: jak kwestia autonomii wygląda w przypadku państw peryferyjnych?, a następnie stwierdzili:

Odpowiedź jest prosta: w warunkach ciągłej rywalizacji o potęgę wśród najpotężniejszych państw obdarzonych autonomią, pozostałych aktorów definiuje heteronomia. Racjonalizują oni pragmatycznie brak autonomii i starają się w pełni wykorzystać swoje zdolności i pojawiające się możliwości włączenia mniej podporządkowanego i zależnego w stosunkach międzynarodowych³⁰.

Można więc stwierdzić, że w Ameryce Łacińskiej autonomia jest synonimem potęgi dostosowanej do warunków państw peryferyjnych.

W Ameryce Łacińskiej podejmowane są różne rozważania dotyczące tego, na jaki zakres autonomii kraje regionu mogą sobie pozwolić. Część badaczy, pisząca w ramach nurtu neorealistycznego, ale uwzględniającego regionalną specyfikę, stara się nakreślić, jakie są warunki wstępne autonomii w polityce zagranicznej i jakim polem manewru dysponują państwa latynoamerykańskie. Jest to bogata literatura próbująca zbadać, czy walkę o autonomię powinno się przede wszystkim traktować jako grę o sumie zerowej czy zmiennej, w jakim stopniu uwzględnić stopień permissywności międzynarodowego oraz czy powinno się dążyć przede wszystkim do autonomii narodowej czy regionalnej, w ramach ugrupowań integracyjnych³¹. Inni badacze

²⁹ A.J. Hurrell, *The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964–1985*, FUNAG, Brasília 2013.

³⁰ J.G. Tokatlián, L.H. Carvajal, *Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto*, „Revista CIDOB d'Afers Internacionals” 1995, nr 28, s. 7–31.

³¹ F. Cepeda Ulloa, *La lucha por la autonomía: La gran encrucijada de la política exterior de Bantancur*, w: H. Muñoz (red.), *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1986; F. Cepeda Ulloa, *Comentario (a la ponencia El interés nacional y el ingreso a los No Alineados de Marco Palacios)*, w: M. Palacios (red.), *Colombia no alineada*, Biblioteca del Banco Popular, Bogotá 1983; H. Jaguaribe, *Dependencia y autonomía de América Latina*, Documento de ICIRA, nr 67, Santiago de Chile 1969; idem, *Desarrollo político: sentido y condiciones*, Paidós, Buenos Aires 1972; idem, *América Latina: reforma o revolución*, Paidós, Buenos Aires 1972; idem, *Autonomía periférica y hegemonía céntrica*, „Relaciones Internacionales” 1979, t. 12, nr 46; R. Miranda, *Argentina: autonomía en tiempos de crisis*, „Relaciones Internacionales” 2003, nr 24; idem, *Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner*, „Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública” 2012, t. 10, nr 17; idem, *Anacronismo y actualidad autonomista: el problema del poder internacional de Argentina*, „Relaciones Internacionales” 2013, nr 45; C.J. Moneta, *La política exterior del peronismo: 1973–1976*, „Foro Internacional” 1979, R. 20, nr 2; J.C. Puig, *Las tendencias profundas de la política exterior argentina*, „Revista Argentina de Relaciones Internacionales” 1975, nr 1; idem, *Doctrinas internacionales y autonomía*

odrzucają autonomię, traktując ją jako obciążenie dla nieposiadających odpowiednich zasobów krajów latynoamerykańskich. Na podstawie bilansu korzyści i strat sugerują oni w tym kontekście porzucenie mrzonek o niezależności i samodzielności na rzecz bezwzględnego dostosowania się do hegemonu³². Jeszcze inni uważają, że wspomniany brak zasobów w ogóle kwestionuje w przypadku krajów latynoamerykańskich możliwość mówienia o jakiegokolwiek polityce zagranicznej, i zamiast tego postulują pisanie o „zachowaniu zewnętrznym”. Symptomem tego braku jest niski profil prowadzonych działań międzynarodowych oraz ich reaktywny i pasywny charakter³³. W kontekście asymetrycznych relacji państw Ameryki Łacińskiej z hegemonem badacze wskazują na dostępne możliwości. Na przykład Hey pisała o pięciu opcjach: (1) zgodności (*compliance*), (2) konsensusu (*consensus*), (3) walki z zależnością (*counterdependence*), (4) kompensacji (*compensation*) i (5) niezależności (*independence*). Dwie pierwsze uznała za rodzaj dostosowania się do interesów hegemonu, dwie kolejne jako przejaw rozbieżności interesów, zaś ostatnią opcję – niezależność – potraktowała oddzielnie³⁴. Z kolei Roberto Russell i Tokatlián pisali o następujących możliwościach: (1) miękkiego równoważenia (*el equilibrio blando*), (2) dywersyfikacji (*diversificación*), (3) wycofania (*repliegue*) i (4) zbiorowej jedności (*unidad colectiva*). Te cztery opcje, typowe dla krajów małych i średnich, pokazują, że ich wielka strategia różni się od tej konstruowanej przez wielkie mocarstwa w związku z: (1) ograniczonymi atrybutami potęgi, zwłaszcza w obszarze wojskowym; (2) zagrożeniem dla bezpieczeństwa i stabilności w warunkach silnej asymetrii; (3) naciskiem na rozwój gospodarczy; (4) zaangażowaniem w prawo, systemy i instytucje międzynarodowe; (5) węższym zakresem geograficznym niż w przypadku głównych potęg; oraz (6) gotowością do zmiany porządku międzynarodowego, zarówno ze względów praktycznych, jak i moralnych³⁵.

latinoamericana, Universidad Simón Bolívar, Caracas 1980; idem, *Estrategia, integración latinoamericana y conexión europea*, „Mundo Nuevo” 1981, nr 13–14; idem, *Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX*, „Revista Integración Latinoamericana” 1986, nr 109.

³² C. Escudé, *La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito*, „América Latina Internacional” 1991, t. 8, nr 27; idem, *El realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Planeta, Buenos Aires 1992; idem, *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1995; idem, *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Lumiere, Buenos Aires 2012.

³³ G. Drekonja-Kornat, *Retos de la política exterior colombiana*, Fondo Editorial Cerec, Bogotá 1983; idem, *Colombia: Learning the foreign policy process*, „Journal of Interamerican Studies and World Affairs” 1983, t. 25, nr 2, s. 229–250; idem, *Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa*, w: M. Mercedes Gómez, G. Drekonja-Kornat, J.G. Tokatlián, L.H. Carvajal, *Redefiniendo la autonomía en política internacional*, Documentos Ocasionales, nr 31, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Bogotá 1993; G. Drekonja-Kornat, *Más allá de la autonomía periférica*, „Nueva Sociedad” 1995, nr 137, s. 82–93.

³⁴ J.A.K. Hey, *Foreign policy options under dependence: A theoretical evaluation with evidence from Ecuador*, „Journal of Latin American Studies” 1993, t. 25, nr 3, s. 543–574.

³⁵ R. Russell, J.G. Tokatlián, *América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía*, „Revista CIDOB d’ Afers Internacionals” 2013, nr 104, s. 165–172.

Analiza polityki zagranicznej krajów latynoamerykańskich pokazuje – zdaniem Russella i Tokatliána – oscylowanie ich strategii wokół logiki autonomii i uległości. Obie funkcjonowały obok siebie i były stałym elementem rzeczywistości międzynarodowej. Argentynscy badacze udowodnili, że logika autonomii była częściej stosowana niż logika uległości; ta druga była przywoływana jedynie sporadycznie lub okresowo przez kraje dużej i średniej wielkości oraz w sposób bardziej długotrwały i trwały tylko przez kraje małe, bardziej zależne i geograficznie bliższe Stanom Zjednoczonym, z wyjątkiem Kolumbii, która od wieku prowadzi zdecydowany kurs zbieżny z interesem USA. Jednocześnie latynoamerykańskie strategie w analizowanym okresie przechodziły duże zmiany. Początkowo była to obrona zasady nieinterwencji, która proponowała miękkie równoważenie jako preferowaną opcję strategiczną wobec mocarstw europejskich i Stanów Zjednoczonych. W latach zimnej wojny łączono praktyki defensywne i ofensywne w jeden złożony amalgamat nacjonalizmu, reformizmu, etatyzmu i zamkniętego regionalizmu oraz myśli rozwojowej, które miały różną ekspresję i intensywność w całej Ameryce Łacińskiej. To głównie negatywna wizja porządku międzynarodowego i lęk przed ekspansją północnoamerykańskiej hegemonii na kontynencie doprowadziły do definiowania autonomii w opozycji do „innego” (czyli USA), ustanawiając dystans, wprowadzając osłony i poszukując samowystarczalności. W tym ujęciu region w pełni wykorzystuje strategiczne opcje logiki autonomii. W latach 90. oczekiwanie, że nowy porządek międzynarodowy przyniesie nowe możliwości integracji, i przekonanie, że Stany Zjednoczone będą używać łagodnej jednobiegowości, sprzyjały redefinicji logiki autonomii i dlatego jej opcje strategiczne uelastyczyły się, osłabiły lub zniknęły. Autonomia była wówczas postrzegana przez kraje latynoamerykańskie w sposób bliski do tego, co Russel i Tokatlián nazwali autonomią relacyjną. Jednak jak badacze sami przyznali, od końca lat 90., a zwłaszcza od początku XXI w., tego typu rozumienie autonomii zostało zahamowane przez powrót niektórych krajów do klasycznej idei jej definiowania, w odpowiedzi na wydarzenia zewnętrzne (np. unilateralizm USA podczas prezydentury George’a W. Busha i kryzys finansowy z 2008 r., z epicentrum znajdującym się w Stanach Zjednoczonych) lub wewnętrzne (np. poważny kryzys polityczno-gospodarczy w Argentynie lub niestabilność polityczna w Ekwadorze czy Boliwii). Jednocześnie zmienili się odbiorcy tak definiowanej autonomii. Oprócz USA dotyczy to obecnie także agencji państwowych krajów Zachodu i instytucji międzynarodowych, sprzyjających „neoliberalnej globalizacji”, czego sztandarowym przykładem jest Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Niektóre z krajów latynoamerykańskich wykazywały również obawy związane z rosnącymi wpływami Chińskiej Republiki Ludowej w regionie. Jak stwierdzili argentyńscy badacze, w tym kontekście logika autonomii jest swoistym laboratorium, w którym można badać zawartość i formy działań „innego” lub „innych” w ramach tej strategii. Ich zdaniem, jest prawdopodobne, że ten proces wynika z koncepcji autonomii wzmocnionej, związanej z oczekiwanymi cechami regionu heterogenicznego. Jak stwierdzili, logika autonomii nadal będzie korzystać z tradycyjnych opcji strategicznych, z wyjątkiem

wycofania, które nie mieści się już w coraz bardziej współzależnym systemie globalnym. Ważność tych opcji opiera się na wzlotach i upadkach procesu globalizacji, zawsze obecnej możliwości nadużywania potęgi przez mocarstwa i dyfuzji globalnej władzy. Miękkie równoważenie zachowuje swoją wartość w ograniczaniu potęgi mocarstw i chęci wzięcia udziału w tworzeniu międzynarodowych zasad i instytucji; dywersyfikacja – w zmniejszaniu wrażliwości i korzystaniu z możliwości zewnętrznych; zaś zbiorowa jedność – w obronie pokoju i poszerzaniu możliwości rozwoju i zwiększaniu siły przetargowej regionu. W niektórych przypadkach mimo wszystko te instrumenty są wykorzystywane zgodnie z koncepcją autonomii relacyjnej. Inne kraje, takie jak Meksyk czy Kolumbia, co prawda uważają autonomię jako coś przestarzałego, jednak nadal mają ją do dyspozycji i na pewno wykorzystają, gdyby ich żywotne interesy były zagrożone. Współczesna polityczna mapa regionu doprowadziła Russella i Tokatliána do wniosku, że te trzy sposoby pojmowania autonomii w ostatnich latach w Ameryce Łacińskiej współistnieją ze sobą, niekoniecznie pozostając w konflikcie³⁶.

W niniejszym artykule starałem się pokazać, jakie czynniki wewnętrzne i zewnętrzne wpływają na definiowanie i realizację polityki zagranicznej przez kraje latinoamerykańskie. Jednocześnie starałem się wykazać, że – uwzględniając te czynniki – spektrum działań państw regionu jest ograniczone dwoma pojęciami: zależnością i autonomią. W tej przestrzeni państwa Ameryki Łacińskiej i Karaibów starają się efektywnie działać, poszerzając swoje pole manewru, jeśli uznają to za pożądane działanie. Nieraz bowiem akceptują zależność, w której się znajdują. W drugiej części pracy będę zaś starał się pokazać, jak te teoretyczne rozważania są implementowane i zamieniane w konkretne działania przez różnych latinoamerykańskich i karaibskich przywódców.

An Analysis of the Foreign Policy of Latin American and Caribbean Countries (Part 1)

The article proposes a method for analysing the foreign policy of Latin America through identification of certain common features of the entire region and elements characteristic of each Latin American country. There are certain risks involved in this kind of analysis. On the one hand, the countries of the region share certain common traits (language, culture, religion, historical heritage), which encourages generalisations, but on the other hand, this gives rise to numerous risks of over-interpretation in drawing conclusions. Jeanne Hey, however, lists five factors which, in her opinion, weigh in favour of performing a combined analysis of the foreign policies of the countries of the region: (1) Latin America and the Caribbean

³⁶ R. Russell, J.G. Tokatlián, *Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos*, „Revista CIDOB d’Afers Internacionals” 2009, nr 85–86, s. 220–228; R. Russell, J.G. Tokatlián, *América Latina...*, op.cit., s. 165–172.

were the target of European colonial expansion; although most Latin American countries secured their independence in the early 19th century whereas Caribbean countries followed suit only in the second half of the 20th century, they still share the experience of struggling against neo-colonialism; (2) the economies of most countries of the region have a relatively weak position in the global market and remain dependent on exports, mainly of necessity goods, despite many attempts to change that state of affairs; (3) the countries have developed a specific hierarchical social model where descendants of European colonisers are at the top of the social ladder and all the other citizens are at the bottom; (4) all countries of the region need to take into account the hegemonic pressure of the United States in conducting their foreign policies (albeit it manifests itself differently in Central America and the Caribbean than it does in South America); and finally, (5) the abundant literature concerning this part of the world proves the existence of a multitude of interrelations and interdependencies in the region. On this basis, the author analyses the foreign policies of selected Latin American and Caribbean countries.

Keywords: foreign policy, Latin America, Caribbean.