

SÉRIÍ VÍTĚZSTVÍ K PORÁŽCE? ASYMETRICKÝ BOJ PROTI DROGÁM V MEXIKU A USA*

KRYŠTOF KOZÁK

Abstract

Victories leading to defeat: Asymmetric war on drugs in Mexico and the U.S.

The article presents an analysis of the asymmetric “war on drugs” waged by both the United States and Mexico. It provides new insights by incorporating both the long-term perspective as well as the underlying asymmetry between the U.S. and Mexico into the analytical framework. The first part covers the most important developments concerning drug trafficking between the two countries and emphasizes that the issue has always been an integral part of the cross-border relations. In the second part the article reviews available quantitative data on the subject, which indicate that drug consumption in the U.S. persists despite highly increased enforcement efforts. The third part focuses on the costs Mexico has to bear with respect to the unending conflict, which has been escalating in the last years. The concluding part presents the main thesis that U.S. emphasis on repressive enforcement is not well suited for a country struggling with weak institutional framework and widespread poverty such as Mexico. The repressive strategy pushed for by the U.S. only manages to externalize the violence associated with the illegal trade over the border to Mexico. Current approaches are thus not likely to decrease drug use nor drug-associated violence.

Keywords: United States, Mexico, war on drugs, drug trafficking, asymmetry

Úvod

Boj proti pašování drog z Mexika do USA se v současnosti stal spolu s problematikou ilegální migrace klíčovým aspektem vztahů mezi těmito

* Tento článek vznikl za laskavé podpory Grantové agentury Akademie věd ČR, číslo grantu KJB701040701.

dvěma zeměmi. Zejména v Mexiku se násilí spojené s obchodem s drogami vymyká kontrole a neutěšená bezpečnostní situace hrozí rozvrátit křehký proces ekonomické a politické transformace, který v zemi od 90. let minulého století postupně probíhá. Zejména od roku 2006 došlo k další eskalaci násilí v Mexiku. I když jsou přestřelky, vraždy a únosy koncentrovány na území Mexika, mohou se brzy přenést i do samotných Spojených států. Obchod s drogami, který je na pozadí tohoto fenoménu, představuje bezesporu velmi závažný sociální, ekonomický i politický problém.

Tento článek si klade za cíl rozebrat problematiku obchodu s narkotiky mezi Mexikem a USA v širším historickém kontextu jejich asymetrického vztahu, který významně ovlivnil a nadále ovlivňuje podobu boje proti drogám v obou těchto zemích. Takový přístup vytvoří východisko pro druhou část článku, která se zabývá zhodnocením dlouhodobějších vývojových trendů i celkové úspěšnosti protidrogové politiky přijímané v obou zemích. Na základě těchto dvou částí pak bude závěrečná analýza obsahovat model přístupu ke drogové problematice v rámci stávajícího asymetrického vztahu.

Hlavní přínos článku spočívá v tom, že do existující literatury ohledně boje proti drogám kriticky zahrnuje i koncept asymetrického vztahu mezi zemí, která drogy konzumuje, a zemí, v které jsou vyráběny či přes kterou jsou transportovány. To umožňuje analýzu zasadit do odpovídajícího kontextu. Uchopení aktuálního problému s historickým odstupem umožňuje vnést do současných emotivních debat ohledně adekvátní protidrogové politiky dlouhodobější perspektivu.

Diskuse ohledně tohoto tématu ve Spojených státech jsou vesměs vedeny mezi zastánci tvrdého represivního přístupu a těmi, kteří chtějí větší důraz klást na prevenci a sociální práci. Rozdělení peněz z rozpočtu vyhrazených na protidrogovou problematiku je z tohoto pohledu klíčové a zastánci represe zatím jasně převažují.¹ Až na pár světlých výjimek však v diskusích není zahrnuto nebezpečí, které z vyvážení represivního modelu hrozí okolním státům, které mají mnohem slabší ekonomiku i veřejné instituce.

¹ Celkově se každoročně rozděljuje cca 14 miliard dolarů, Office of National Drug Control Policy: National Drug Control Strategy, FY 2009 Budget Summary, k dispozici na: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/09budget/index.html>, poslední přístup 16. 1. 2009.

1. Historický kontext

1.1 Počátky pašování na mexicko-americké hranici

Až do konce druhé poloviny 19. století nebyla dlouhá a řídko osídlená hranice mezi Mexikem a Spojenými státy řádně vyznačena a nebyla též nijak systematicky chráněna. Odbojné indiánské kmeny i pistolníci Divokého západu si však již v této době byli vědomi určitých magických aspektů hranice, zejména pokud se potřebovali ukrýt před represivními orgány jednoho nebo druhého státu. S přibývajícím počtem obyvatel a se stabilizací místní správy se začalo ukazovat, že rozdílné předpisy na obou stranách hranice začínají vytvářet pobídky pro legální i ilegální toky zboží i osob. Například aby mexická vláda podpořila osídlení hraničního regionu, vytvořila u hranic bezcelní zónu, což vedlo k tomu, že na mexické straně hranic bylo zboží z dovozu výrazně levnější než v USA. Po přijetí zákona omezující imigraci z Číny v roce 1885 začali Číňané přijíždět do Mexika (legálně) a odtamtud za prací přecházet hranici do USA (ilegálně). Přes sporadické pokusy místních orgánů však hranice zůstávala de-facto velmi propustná.²

Prvním narkotikem pašovaným přes mexicko-americkou hranici bylo opium, které se v Mexiku začalo pěstovat ve druhé polovině 19. století pro potřeby čínských dělníků v USA. V samotném Mexiku se opium začalo legálně používat jako součást lidové medicíny. Obchodování s opiem bylo zprvu legální, ale po přijetí Mezinárodní úmluvy o opiu z roku 1912, za kterou se zasazovaly zejména Spojené státy, byly tyto obchodní styky postaveny mimo zákon. Díky návykovosti opia, vysokým ziskům a propustné hranici se však ve rozmohlo jeho ilegální převážení, tj. pašování. V nepřehledné situaci, kterou vytvořila Mexická revoluce po roce 1910, se na lukrativním ilegálním obchodu podíleli i přední politici a revoluční generálové (například guvernér státu Baja California Esteban Cantú).³ Tradice pašování narkotik i výrazné zapojení představitelů státní správy do tohoto procesu má tedy v Mexi-

² Manuel Ceballos-Ramírez and Oscar J. Martínez, Conflict and Accommodation on the U.S. Mexican Border, 1848–1911, in Kathryn Vincent and Jaime E. Rodriguez, Jaime, eds. *Myths, Misdeeds, and Misunderstandings. The Roots of Conflict in U.S.-Mexican Relations*. (Wilmington, DE: SR Books, 1997), 135–57.

³ James A. Sandos, "Northern Separatism during the Mexican Revolution: An Inquiry into the Role of Drug Trafficking, 1910-1920," *The Americas*, Vol. 41, No. 2. (Oct., 1984), 191–214.

ku hluboké kořeny. Zpočátku se však jednalo o problém menšího rozsahu, který neměl vážnější dopady na vzájemné vztahy s USA.

1.2 Prohibice

Význam pašování výrazně vzrostl za prohibice v USA (1919–1933), kdy se Mexiko spolu s Kanadou a Karibikem stalo jedním z hlavních dodavatelů alkoholu na americký černý trh, neboť výroba a konzumace alkoholu tam zůstala legální. Aby zabránila pašování ve velkém rozsahu, vytvořila vláda USA v roce 1924 první útvary americké pohraniční policie, ta však nebyla příliš efektivní. I přes dramatický nárůst pravomocí policejních složek v době prohibice se nepodařilo pítí alkoholu vymýtit. Výnosný ilegální obchod ale vytvořil velmi silné a dobře organizované „podnikatelské“ skupiny, které si kvůli svému působení mimo zákon musely vytvořit alternativní nástroje pro vymáhání závazků a řešení sporů. Související přestřelky a každodenní násilí ale brzy začaly ohrožovat i ty, kteří s ilegálním obchodem neměli nic společného. Státní instituce se ocitly v defenzívě kvůli všudypřítomné korupci, kterou financovaly vysoké a nezdaněné zisky z ilegálních transakcí. Problémy spojené s prohibicí se nakonec natolik vyhroutily, že pragmatické uvažování převážilo nad moralistickými apely a prohibice byla ústavním dodatkem v roce 1933 zrušena.⁴ Tato epizoda je velmi důležitá i v současných debatách ohledně protidrogové politiky, neboť dobře demonstruje limity represivního systému, který se v tomto případě podařilo politicky uvolnit. Alkohol nicméně dodnes zůstává po tabáku druhou nejnebezpečnější drogou z hlediska počtu úmrtí – v roce 2001 na následky jeho užívání zemřelo podle odhadů přes 70 000 lidí.⁵

1.3 Počátky pašování marihuany

Kromě opia a alkoholu se postupně na seznam zakázaných látek dostala i marihuana, jejíž užívání do USA přinesli mexičtí sezónní pracovníci.

⁴ Norman H. Clark, *Deliver Us from Evil: An Interpretation of American Prohibition* (W. W. Norton & Company, New York, 1976).

⁵ Centers for Disease Control and Prevention: Alcohol-Attributable Deaths and Years of Potential Life Lost – United States, 2001, <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5337a2.htm>. Platnost všech odkazů na elektronické zdroje citované v textu byla ověřena k 13. 10. 2008.

První zákazy užívání této látky byly vyhlášeny místními samosprávami a byly motivovány zčásti diskriminačně proti celé mexické komunitě.⁶ V roce 1930 byl přijat i federální zákon regulující marihuanu a zřízen Federální úřad pro boj s narkotiky (*Federal Bureau of Narcotics*). Tento úřad byl součástí ministerstva financí a měl pouhých sedmnáct zaměstnanců, což ukazuje na omezenou důležitost, která byla tomuto tématu přisuzována. První ředitel Harry Anslinger ale dokázal zorganizovat rozsáhlou hysterickou mediální kampaň, která popisovala účinky drogy tak, že uživatel má nepotlačitelnou chuť vraždit (muži) či souložit s někým jiné rasy (ženy). Celovečerní film *Reefer Madness* z roku 1936, jehož vznik Anslinger podporoval, je unikátním kulturním produktem, který ukazuje nebezpečí oficiální manipulace pohledu na drogovou problematiku.⁷ Na základě Anslingerovy kampaně přijal Kongres v roce 1937 nový zákon o daních z marihuany, který díky sérii restrikcí de facto vytlačil obchodování s marihuanou do ilegality. Konkurenční boj zaměřený proti produktům z konopí zřejmě sehrál důležitou roli při schvalování zákona.⁸ Společně s opiem a heroinem, který se z opia vyrábí, se tak stala marihuana další komoditou, která se začala z Mexika (kde v tu dobu ještě zakázána nebyla) pašovat do USA.⁹

Už ve 30. letech 20. století došlo k prvním roztržkám mezi vládami Spojených států a Mexika ohledně protidrogové politiky. Agenti americké vlády tajně působili v Mexiku a sbírali informace ohledně obchodů s drogami, k nelibosti mexických úřadů, které o těchto aktivitách nebyly informovány. Americký velvyslanec v Mexiku Josephus Daniels také úspěšně tlačil na přijetí restriktivnějších legislativních opatření. V roce 1938 se však do čela mexického úřadu pro boj s narkotiky dostal Leopoldo Salazar Viniegra, který jako psychiatr zastával názor, že ke drogové závislosti je třeba přistupovat podobně jako k duševní chorobě a pokoušet se pacienty léčit. Tento přístup byl v příkrém rozporu s doktrínou Harryho Anslingera v USA, který v uživatelích drog viděl podle svých slov v první řadě zločin-

⁶ Dale H. Gieringer, "The Origins of California's 1913 Cannabis Law," *Journal of Contemporary Drug Problems*, Vol. 26, No. 2, (Summer 1999), 237–88.

⁷ *Reefer Madness* (1936), film režiséra Louise J. Gasniera, dostupné na <http://video.google.com/videoplay?docid=-6696582420128930236>.

⁸ Viktor A. Debnár, "Zabijácké býlí". Přijetí zákona o zdanění marihuany v USA v roce 1937, *Dějiny a současnost*, č. 5, 2004, 17.

⁹ Richard J. Bonnie and Charles H. Whitebread, *The Marijuana Conviction: A History of Marijuana Prohibition in the United States* (Lindesmith Center, New York, 1999), 89–107.

ce.¹⁰ Salazar dokonce napsal knihu *Mýtus marihuany*, kde zpochybňoval dramatické a destruktivní účinky této drogy a připravil vyhlášku legalizující její užívání pod dohledem lékařů.¹¹ Tento postup vzbudil vlnu nevole ve Washingtonu, kde Anslinger zorganizoval kampaň vedoucí až k Salazarovu odvolání. Jeho nástupce José Siurob se sice tvářil, že je více nakloněn americké represivní vizi protidrogové politiky, záhy však přišel s návrhem, aby bylo užívání drog regulováno státem, který by se tak mohl zaměřit na léčení závislosti. Po intenzivních osobních konzultacích ve Washingtonu však od tohoto plánu upustil.¹² Tyto epizody ukazují, že i v počáteční fázi boje proti drogám existovaly v Mexiku a v USA rozdílné představy o povaze problému a možnostech jeho řešení.

1.4 Válečná přestávka a klidná 50. léta

Za druhé světové války se stal morfin vyráběný z opia strategickou komoditou, takže se prioritou vlády USA stalo spíše to, aby se opium nedostalo do rukou mocností Osy. Pěstování opia v Mexiku v tradičních pěstitelských státech jako Sinaloa, Durango a Chihuahua bylo pro potřeby výroby morfinu spíše podporováno. Po skončení války se ale opět objevil důraz na represivní opatření. Postupně se ale začal ukazovat rozsah zapojení oficiálních mexických orgánů v drogových obchodech. Z roku 1947 je zdokumentován první veřejný skandál tohoto druhu, kdy byl generál Pablo Macías Valenzuela, guvernér státu Sinaloa, na stránkách celostátního tisku obviněn z aktivní spolupráce s pašeráky. Případ se nikdy nevyšetřil, a dodnes není jasné, zdali nebylo obvinění součástí politického boje. Dodnes je totiž v Mexiku nařčení ze spolupráce s pašeráky jednou z taktik jak zdiskreditovat politické protivníky.¹³

Prezident Miguel Alemán v reakci na Valenzuelovu aféru nicméně zřídil Federální úřad pro bezpečnost (*Dirección Federal de Seguridad*), který měl sloužit zároveň jako nejvyšší orgán pro boj s drogami i jako tajná stát-

¹⁰ Harry J. Anslinger and William F. Tompkins, *The Traffic in Narcotics*, (New York: Arno Press, 1981), 152–53.

¹¹ Leopoldo Salazar Viniegra, *El mito de la marihuana*, (Academia nacional de medicina de México, México, D.F., 1938).

¹² William O. Walker III, "Control across the Border: The United States, Mexico, and Narcotics Policy, 1936–1940," *The Pacific Historical Review*, Vol. 47, No. 1. (Feb., 1978), 91–106.

¹³ Luis Astorga, *El siglo de las drogas* (México, D.F.: Espasa-Calpe Mexicana, 1996), 65.

ní policie. Spojení těchto dvou funkcí bylo spíše znepokojující, neboť naznačovalo spojitost nejvyšších pater politiky s drogovým podsvětím. První ředitel úřadu Carlos I. Serrano měl navíc podle informací z velvyslanectví USA styky s obchodníky s drogami.¹⁴ Priority protidrogové politiky se však alespoň oficiálně harmonizovaly s USA, neboť byla přenesena z kompetence ministerstva zdravotnictví na ministerstvo vnitra.

V kontextu probíhající studené války bylo pro Spojené státy mnohem důležitější udržet Mexiko na své straně. I když tedy panovalo podezření, že do pašování drog jsou zapojeni i vysocí oficiální představitelé, představitelé USA tyto informace veřejně nešířili. Mexická vláda byla totiž velmi citlivá na jakékoliv zasahování do vnitřních záležitostí, a diskreditaci svého spojence by USA poškozovaly své dlouhodobější cíle.

1.5 Drogová exploze 60. let a začátek války

V průběhu 60. let 20. století dramaticky stoupla spotřeba drog v USA, a to zejména díky novým kulturním a společenským normám prosazovaným mladší generací. Užívání drog (zejména marihuany a LSD) se často stalo symbolem protestu proti tradičním autoritám.¹⁵ Mexiko se stalo jedním z předních dodavatelů ilegálních surovin hlavně díky existující pašerácké i pěstitelské infrastruktuře, která do té doby zajišťovala řádově menší objemy dodávek. Culiacán – hlavní město státu severozápadního státu Sinaloa – se stal centrem tohoto velmi výnosného obchodu. Místní správa včetně policejních složek byla v podstatě celá pod vlivem výrobců drog (tzv. *gomeros*) a pašeráků. I když centrální mexická vláda nasadila do boje proti drogám i armádní jednotky, které byly schopné zlikvidovat za rok až tři tisíce tun konopí, další přibližně tři tisíce tun putovaly v průběhu 60. let pravidelně každý rok přes hranici do USA, kde zásobovaly odhadovaných 18 milionů uživatelů marihuany.¹⁶

Přestože se podílela na likvidaci konopí a opia, nepovažovala mexická vláda boj proti drogám za jednu ze svých hlavních priorit. Drtivá většina

¹⁴ Carlos A. Loret de Mola, *El Negocio. La economía de México atrapada por el narcotráfico*, (México, D.F., Grijalbo Mondadori Sa, 2001).

¹⁵ C.f. Timothy Leary, *Politics of Ecstasy*, (New York: College Notes and Texts, 1968).

¹⁶ Luis Astorga, "Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment," *Management of Social Transformations – MOST*, Discussion Paper No. 36, 2001, <http://www.unesco.org/most/astorga.htm>.

závislých uživatelů byla totiž v USA a díky tiché spolupráci pašeráků s lokálními i federálními politiky byl i počet násilností uvnitř Mexika relativně omezen. Požadavky ze strany USA na tvrdší postup byly odmítány jako zbytečné a intruzivní zásahy do státní suverenity.

V samotných Spojených státech byla politická reprezentace zpočátku zaskočena masovým rozšířením drog, takže za vlády Demokrata Lyndona Johnsona nedošlo k závažnějším zásahům do protidrogové politiky.¹⁷ Zvolení Richarda Nixona v roce 1968 znamenalo v tomto ohledu zásadní zlom. Nixon, který volby vyhrál za podpory „tiché většiny“, která byla znechucena protesty a nepokoji šedesátých let, byl zapříisáhlým odpůrcem alternativní kultury. Boj proti drogám, který byl ostatně u konzervativců zaměřených na právo a pořádek vždy politicky populární, mu poskytnul ideální záminku pro útok na její představitele. Brzy po svém zvolení prohlásil užívání drog za veřejný problém číslo jedna¹⁸ a začal postupně budovat byrokratický aparát na jeho potírání. V roce 1973 tak byla založena sloučením několika organizací Úřad pro potírání drog (*Drug Enforcement Administration, DEA*) jako vrcholný orgán pro boj s narkotiky. V roce 1973 začínala DEA s 2775 zaměstnanci a rozpočtem 66 milionu dolarů a v současnosti má už přes deset tisíc zaměstnanců, kteří mají k dispozici roční rozpočet přes 2,5 miliardy dolarů.¹⁹

Dodávky drog z Mexika se Nixonovi brzy staly trnem v oku. Aby donutil mexické orgány spolupracovat v jím vyhlášeném boji proti drogám, připravila jeho administrativa operaci Intercept (Zadržení), v jejímž rámci byly v srpnu 1969 dramaticky zpřísněny všechny hraniční kontroly, což de facto vedlo k ochromení přeshraničního styku. Mexická vláda nebyla o přípravě operace nijak informována, i když se čtrnáct dní před jejím zahájením prezidentem obou zemí setkali při slavnostním otevření nové přehradě Amistad (Přátelství) na Rio Grande.²⁰ Operace Intercept vyvolala v Mexiku

¹⁷ Odhaduje se, že na konci šedesátých let mělo alespoň nějakou zkušenost s marihuanou v USA přes 70 milionů lidí. Dan Baum, *Smoke and Mirrors. The War on Drugs and the Politics of Failure* (Boston: Little, Brown and Company, 1996), 153.

¹⁸ Viz například Nixonův projev na konferenci pro mezinárodní kontrolu narkotik ve Washingtonu, 18. září 1972, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3578>.

¹⁹ U.S. Department of Justice: DEA Staffing and Budget, <http://www.usdoj.gov/dea/agency/staffing.htm>.

²⁰ National Security Archives: *Operation Intercept*, Document 4 [Meeting with Díaz Ordaz] U.S. Embassy in Mexico City, confidential telegram, July 23, 1969. Source: National Archives, Record Group 59, CFPF 67–69, POL Mexico-US, Box 2344, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB86/intercept04.pdf>.

bouři nevole a protestů, neboť byla správně pochopena jako jednostranné vydírání ze strany Spojených států, na což jsou Mexičané kvůli svému asymetrickému postavení vůči USA velmi citliví. Konfrontována s neočekávaně silnou negativní reakcí, Nixonova administrativa operaci Intercept brzy zrušila, respektive přeměnila po dohodě s mexickou vládou na relativně bezzubou operaci Kooperace. Jediným úspěchem celé akce bylo vyslání jasného signálu mexické vládě, že boj proti drogám se pro USA stává ve vzájemných vztazích jasnou prioritou.²¹

1.6 Operace Kondor

Nacionalisticky orientovaná mexická vláda Luise Echeverría nemohla oficiálně přiznat, že se řídí pobídkami ze Spojených států, ale měla také svoje důvody pro tvrdší postup proti pěstitelům a pašerákům drog. V té době totiž vrcholila tzv. špinavá válka (*guerra sucia*) proti levicovým aktivistům a vláda se obávala jejich možného napojení na odbojné rolníky-pěstitele či dobře vyzbrojené pašeráky. V roce 1975 tedy spustila doposud největší akci zaměřenou proti pěstitelům narkotik, operaci Kondor. Do klíčových oblastí států Sinaloa, Durango a Chihuahua bylo nasazeno bylo přes deset tisíc vojáků pravidelné armády a dvě stě letadel, které byly dodány z USA. Poprvé bylo při podobné akci použito plošné práškování ze vzduchu, které bylo doposud zejména kvůli negativním konotacím z války ve Vietnamu pro mexickou vládu nepřijatelné. Herbicid paraquat vyráběný firmou Monsanto však často zasahoval i legální úrodu v oblasti a snižoval už tak minimální ochotu místních obyvatel spolupracovat s úřady.²²

Operace Kondor byla zpočátku velmi úspěšná, neboť pěstitele i pašeráky překvapil její nebývalý rozsah a odhodlání nejvyšších míst s produkcí narkotik opravdu něco udělat. Tisíce hektarů narkotik bylo vymýceno a velké množství pěstitelů i pašeráků skončilo za mřížemi. Docházelo však i k přestřelkám, když byla některá políčka bráněna proti postupující armádě se zbraní v ruce. Nejvyšší bossové ilegálního obchodu ale zatčení většinou dokázali uniknout. Po počátečním šoku se však pěstitelé dokázali na

²¹ Kate Doyle, "Operation Intercept: The perils of unilateralism," *The National Security Archive Mexico Project*, 2003, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB86/#article>.

²² Richard B. Craig, La Campana Permanente: Mexico's Antidrug Campaign, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 20, No. 2. (May, 1978), 107–131.

novou situaci adaptovat. Místo velkých polí, které představovaly ze vzduchu snadný cíl, se opium a marihuana začaly pěstovat na menších políčkách ukrytých mezi legálními plodinami. Pěstování se částečně přeneslo i do nových oblastí, které nebyly operací Kondor zasaženy. Šéfové největších pašeráckých skupin se přesunuli z Culiacánu do bezpečnější Guadalarjary. I přes nasazení velkých prostředků včetně americké techniky se tedy produkci vymýtít úplně nepodařilo.²³ Začal se však projevovat tzv. balónkový efekt (*balloon effect*), kdy se produkce drog nesnižuje, ale pouze přesouvá do míst, kde jsou politické podmínky nejprůhodnější (podobně jako když u nafouknutého balónku zmáčknete jenom jednu jeho část).²⁴ Operace Kondor ale ukázala, že mexická centrální vláda v podstatě akceptovala východiska vlády USA a rozhodla se řešit problematiku masivním nasazením bezpečnostních složek. Ve Spojených státech ve stejné době paradoxně vrcholilo hnutí za legalizaci marihuany organizované neziskovou organizací NORML, které dosáhlo legalizace na úrovni jedenácti států (federální zákazy ale zůstávaly v platnosti).²⁵

1.7 Crack a změna role Mexika v obchodu s drogami

V období stále probíhající operace Kondor se ve Spojených státech objevila nová látka, která dramaticky proměnila samotnou strukturu obchodování s drogami. Kokain byl vynalezen již v 19. století, ale pro jeho vysokou cenu nebylo užívání příliš rozšířené. Teprve crack, který v sobě obsahoval kokainovou bázi, ale byl díky dalším přísadám mnohem levnější, se začal v 80. letech 20. století masově šířit.²⁶ Do uvedení cracku na americký trh je podle některých autorů zapletena i CIA, která spolupracovala s šéfy překupnických organizací výměnou za jejich podporu a financování antikomunistických sil ve Střední a Jižní Americe.²⁷ Spolupráce CIA se známými pašeráky byla v obecné rovině podrobně zdokumentována, i když

²³ Richard B. Craig, "Operation Intercept: The International Politics of Pressure," *The Review of Politics*, Vol. 42, No. 4. (Oct., 1980), 556–80.

²⁴ "Stopping It," *The Economist*, July 26, 2001.

²⁵ Michael Massing, *The Fix* (Berkeley: University of California Press, 1998), 112.

²⁶ Luis Astorga, "Cocaine in Mexico: a prelude to 'los Narcos'," in Paul Gootenberg, *Cocaine: Global Histories* (Routledge, London, 1999), 183.

²⁷ Gary Webb, *Dark Alliance: The CIA, the Contras, and the Crack Cocaine Explosion* (Seven Stories Press, New York, 1998).

přímou účast této organizace na pašování drog se jednoznačně prokázat nepodařilo.²⁸

Zvýšená poptávka po cracku i kokainu znamenala obrovské zisky pro kolumbijské organizace, které zajišťovaly pěstování i výrobu. Vzhledem k nutnosti přepravovat větší a větší zásilky došlo v polovině 80. let k dohodě mezi kolumbijskými a mexickými organizacemi ohledně pašování do USA, které dokázali Mexičané i díky dlouhodobým zkušenostem a vybudovaným kontaktům velmi dobře zajistit. Miguel Ángel Felix Gallardo, přezdívaný „Pán nebes“, dokázal zorganizovat i lety velkých dopravních letounů plných kokainu z Kolumbie do Mexika, odkud se zboží pašovalo po menších dávkách dále na sever.²⁹ Úspěšné zátahy orgánů USA v Karibiku a na Floridě pouze zvýšily atraktivitu Mexika jako vhodné tranzitní země.

Pro politiku Spojených států znamenala změna pozice Mexika v obchodu s narkotiky velký problém. Odhalit skryté zásilky kokainu bylo totiž o poznání náročnější než ze vzduchu pozorovat a práškovat opiová a marihuanová pole. Boj proti kokainu vyžadoval nasazení tajných agentů a získávání informátorů z řad překupnických organizací. To ale bylo velmi nebezpečné, zvláště v situaci, kdy překupníci běžně získávali podrobné informace od úplatných členů mexických bezpečnostních složek. Pravděpodobně díky takovému úniku informací došlo v roce 1985 k únosu a brutálnímu umučení Enrique „Kiki“ Camareny, úspěšného agenta DEA působícího v Mexiku. Podle DEA byly do případu, který nebyl v Mexiku nikdy řádně vyšetřen, zapojeny i vysoce postavení lidé z oficiálních bezpečnostních složek, což na dlouho paralyzovalo vzájemnou spolupráci mezi bezpečnostními složkami obou zemí. Vláda USA dokonce sáhla k tomu, že nechala na své území unést některé osoby, které podezřívala z účasti na Camarenově smrti.³⁰ Legalitu jejího postupu pak následně potvrdil přes velké protesty mexické vlády i Nejvyšší soud USA.³¹ Oficiální vydávání osob obviněných z pašování drog z Mexika do USA bylo totiž jedním ze

²⁸ National Security Archive: Electronic Briefing Book No. 2, *The Contras, Cocaine, and Covert Operations*, The Gelman Library, George Washington University, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB2/nsaebb2.htm#3>.

²⁹ Peter Reuter and David Ronfeldt, „Quest for Integrity: The Mexican-US Drug Issue in the 1980s,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34, No. 3, (Autumn, 1992), 89–153.

³⁰ Dan Baum, *Smoke and Mirrors. The War on Drugs and the Politics of Failure* (Boston: Little, Brown and Company, 1996), 4.

³¹ *United States v. Alvarez-Machain*, 504 U.S. 655, 657 (1992).

sporných bodů mezi oběma zeměmi. Mexické soudy totiž samy často nebyly schopny obviněné usvědčit, překupníci také řídili svoje obchody dál z luxusních věžeňských cel. Přesto mexické úřady odmítaly vydávat obviněné mexické občany k soudům do USA s odkazem na hrozící trest smrti, který je podle mexické ústavy nepřipustný.

1.8 Carlos Salinas a přijetí NAFTA

V roce 1988, kdy se stal prezidentem Mexika Carlos Salinas, byly vztahy s USA kvůli pašování drog velmi napjaté. Situaci ještě zhoršoval zákon z roku 1986, podle kterého musel Kongres USA každý rok schvalovat seznam zemí, kde sice existují problémy s pašováním drog, ale vláda adekvátním způsobem spolupracuje s USA na jejich odstranění. Pokud by některá země byla označena za nespolupracující, ztratila by nárok na veškerou rozvojovou pomoc a na půjčky od mezinárodních institucí, jejichž poskytnutí by se vláda USA podle tohoto zákona musela automaticky snažit zablokovat.³² Tento proces umožňoval členům Kongresu veřejně očerňovat mexickou vládu, aby se tak politicky zviditelnila a ukázala, že v boji proti drogám je třeba ještě přitvrdit.³³ Mexická vláda sice obvykle tajně lobovala ve Washingtonu, aby bylo Mexiko „schváleno“, ale na veřejnosti celý proces kritizovala jako jednostranný, nespravedlivý a pokrytecký.³⁴ Drtivá většina drog se totiž stále prodávala v USA. Ty navíc nebyly schopny zabránit nekontrolovatelnému šíření automatických zbraní, jež dramaticky zvyšovaly nebezpečnost mexických drogových organizací, která byly často vybaveny modernější technikou než mexická policie či armáda.³⁵

Za této situace se prioritou Carlose Salinase stalo vyjednání dohody o volném obchodu se Spojenými státy, která by výrazně zvýšila objem vzá-

³² „Kdybych chytil Félix Gallarda, Mexiko by bylo schváleno, a když by bylo schváleno, prominul by se dluh. A kdybych ho nechtyl, Mexiko by nebylo schváleno, a dluh by se neprominul.“ Rozhovor s Guillermo González Calderonim z mexické federální policie, *PBS, Frontlines: DrugWars*, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/interviews/calderoni.html>.

³³ Pro příklad vyhrocené rétoriky, viz Rep. Mica, John L., *Drug War in The United States, Congressional Record, Proceedings and Debates of the 106th Congress*, First Session, March 9, 1999, <http://www.house.gov/mica/fs030999.htm>.

³⁴ Larry K. Storrs, *Drug Certification Requirements and Proposed Congressional Modifications in 2001, CRS Report for Congress*, November 6, 2001.

³⁵ Ted G. Carpenter, *Bad Neighbor Policy. Washington's Futile War on Drugs in Latin America* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), 169–95.

jenné výměny zboží. Aby taková dohoda byla v USA politicky průchodná, bylo třeba nějakým způsobem neutralizovat problém pašování drog. Salinasova administrativa jednak dokázala zatknout například Felixe Gallarda (ten ovšem dále řídil svoje obchody z vězeňské cely) a další z vůdců pašeráckých organizací.³⁶ Dále Salinas podobně jako kdysi prezident Nixon veřejně prohlásil pašování drog za zásadní ohrožení národní bezpečnosti. Kompletně též rozpustil některé policejní sbory, které byly považovány za zkorumpované. Do čela boje proti pašerákům začal více nasazovat kádry z mexické armády, která byla do obchodu s drogami zapletena méně než policejní složky.³⁷ Došlo také ke zvýšení počtu zadržených zásilek.

Důležitou součástí Salinasovy strategie byla též mediální ofenziva, kdy před přijetím NAFTA bylo otiskováno mnohem méně článků s tematikou boje proti drogám, a to jak v Mexiku, tak v USA.³⁸ Zvolený postup byl celkově nakonec úspěšný a těsné hlasování o přijetí NAFTA nebylo drogovou problematikou ohroženo. Úředníci pohraniční policie v USA si ale už tehdy dobře uvědomovali, že přijetí dohody bude pro pašeráky znamenat mnohem lepší možnosti na ukrytí zásilek ve zvýšeném objemu a zjednodušeném toku legálně převáženého zboží.³⁹

1.9 Zhoršování problémů v 90. letech

Po úspěšné ratifikaci NAFTA v americkém Kongresu na podzim 1993 se ukázalo, že obchod s drogami dění v Mexiku jen tak ovlivňovat nepřestane. Na jaře v roce 1994 byl v Tijuane zavražděn kandidát vládní strany PRI na prezidenta Luis Donaldo Colosio. Brzy po tomto atentátu byl zabit i José Francisco Ruiz Massieu, tajemník vládní strany PRI. Ani jeden případ se nepodařilo uspokojivě vysvětlit, ale okolnosti naznačovaly, že se na obou vraždách podílel organizovaný zločin. Raúl Salinas, bratr Carlose Salinase, byl nakonec

³⁶ Peter Andreas, *Border Games: Policing the U.S Mexico Divide* (Ithaca: Cornell University Press, 2000).

³⁷ Navzdory tomu už v roce 1991 došlo k incidentu u Veracruz, kdy jednotka mexické armády chránící pašerácké letiště postřílela všechny členy policejní protidrogové jednotky. Rozhovor s Johnem Hensleym, PBS: *Frontline – DrugWars*, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/interviews/hensley.html#brownsville>.

³⁸ Tim Golden, "To Help Keep Mexico Stable, U.S. Soft-Pedaled Drug War," *The New York Times*, July 31, 1995.

³⁹ John R. MacArthur, *The Selling of Free Trade: Nafta, Washington, and the Subversion of American Democracy* (New York: Hill and Wang, 2000).

obviněn a odsouzen za plánování druhé z výše uvedených vražd. V průběhu procesu s Raúlem byly zabaveny desítky miliónů dolarů ze švýcarských bank a několik luxusních nemovitostí, což přinejmenším naznačovalo Raúlovo napojení na organizovaný zločin i pašování drog.⁴⁰ Protidrogová ofenzíva organizovaná Carlosem Salinasem se v tomto světle začala ukazovat jako pouhá Potěmkinova vesnice určená pro severoamerické publikum.

Další ránu utřily mexické protidrogové snahy v roce 1997, kdy byl zatčen generál Gutierrez Rebollo, který vedl Národní institut pro boj s drogami (*Instituto Nacional para el Combate a las Drogas*), což byl tehdy v Mexiku nejvyšší orgán zabývající se touto problematikou.⁴¹ Pro svoje drsné metody byl generál Rebollo chválen a podporován svými americkými protějšky, ovšem pouze než se zjistilo, že svých úspěchů dosahuje zejména v boji proti kartelu z Tijuany, neboť zároveň přijímá peníze od kartelu ze Ciudad Juárez.⁴² Po svém zatčení generál Rebollo tvrdil, že se jedná o spiknutí kartelu z Tijuany, zkorumpovaných policistů a vlivných členů rodiny prezidenta Zedilla, kteří se ho snaží odstranit. Protože všichni klíčoví svědci byli zavražděni, nepodařilo se tato obvinění nijak objasnit.⁴³

Administrativa prezidenta Clintona byla po Rebollově zatčení zpočátku v šoku, neboť se jasně ukázalo, že ani na mexickou armádu se nelze v rámci boje proti drogám plně spolehnout. Další otřes přišel v roce 1998, kdy Celní správa USA uzavřela operaci Casablanca, v jejímž rámci její agenti zatkli za praní špinavých peněz na fingované konferenci v USA 167 bankéřů, ze stejného činu obvinili i tři mexické banky a zabavili na jejich účtech celkově 68 miliard dolarů. Z amerického hlediska se jednalo o velký úspěch, v Mexiku však vyvolal velké rozhořčení. Američtí agenti totiž působili v Mexiku tajně a bez vědomí mexických orgánů, a navíc aktivně naváděli bankéře k trestným činům tím, že se vydávali za překupníky, kteří potřebují „vyprat“ peníze. Postup státních orgánů provokujících ke spáchání zločinu je podle mexického práva nepřípustný.⁴⁴ Hluboká diploma-

⁴⁰ Julia Preston, "Size of Raul Salinas Secret Funds Is Doubled," *The New York Times*, October 3, 1998.

⁴¹ Tim Golden, "Elite Mexican Drug Officers Said to Be Tied to Traffickers," *The New York Times*, September 16, 1998.

⁴² Jorge Chabat, "Mexico's War on Drugs: No Margin for Maneuver," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 582, (Jul., 2002), 136.

⁴³ Javier Espinosa, "Un general vincula a la familia del presidente de México con la droga," *El Mundo*, September 20, 1997.

⁴⁴ Arturo Zárate Ruiz, *La Ley de Herodes y la „guerra“ contra las drogas* (México, D.F. Plaza y Valdes, 2003), 86.

tická roztržka nakonec skončila dohodou ministrů spravedlnosti z Brownsville, podle které musí americké úřady informovat mexické kolegy o všech tajných operacích, které hodlají na území Mexika provádět, což prodlužuje a komplikuje operativní způsoby vyšetřování.⁴⁵

1.10 Politická výměna a další militarizace

Po zvolení Vicente Foxe z konzervativní a v podstatě pro-americké strany PAN v roce 2000 došlo k další militarizaci boje proti drogám a prohloubení spolupráce v této oblasti, což nové administrativě prezidenta Bushe více než vyhovovalo.⁴⁶ Mexický nejvyšší soud dokonce zvrátil svůj tradičně negativní postoj k vydávání pašeráků drog do Spojených států.⁴⁷ Přesto se bezpečnostní situace zhoršovala, zejména s ohledem na boje jednotlivých pašeráckých skupin mezi sebou o nejlukrativnější tranzitní koridory. Zejména pohraniční město Nuevo Laredo, přes které přechází největší objem legálního (a zřejmě i nelegálního) zboží, se prakticky vymklo oficiální kontrole. Prezident Fox musel rozpustit celý tamní policejní sbor a do oblasti vyslat federální armádu.⁴⁸ V dalším významném pohraničním městě Ciudad Juárez zase došlo v průběhu několika let k vraždám několika set žen (většinou přistěhovalkyň z jihu). Přes velký zájem ústřední vlády i vlády USA na vyšetření případů nebyly místní úřady schopny nikoho usvědčit.⁴⁹ Pro očividnost všudypřítomné korupce prezident Fox rozpustil v roce 2002 většinu federálních policejních složek a nahradil je vytvořením úplně nového sboru (který se s tím předchozím částečně personálně kryl). I tento krok však lze chápat spíše jako pokus nového prezidenta ovládnout klíčové pozice v policejních složkách. Hromadné propouštění navíc napomohlo obchodníkům s drogami k náboru nových lidí, neboť propuštění úplatní policisté našli zaměstnání často právě u nich.

⁴⁵ *Narco News*: Operation Casablanca, Investigation of Money Launderers Stopped When It Reached Too High, February 3, 2001, <http://www.narconews.com/casablanca1.html>.

⁴⁶ Roger F. Noriega, Written Testimony before a hearing of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, March 23, 2004.

⁴⁷ Carlos Avilés, "Corte avala extradición del presunto narco 'JT'," *El Universal*, May 1, 2006.

⁴⁸ "Drugs and violence in Mexico: The war on the border streets," *The Economist*, June 30, 2005. "Mexico: State of siege, A government's uphill struggle against drug trafficking and the violence it spawns," *The Economist*, Jun 14, 2007.

⁴⁹ Adriana Beltrán and Laurie Freeman, *Hidden in Plain Sight, Violence Against Women in Mexico and Guatemala*, Washington Office for Latin America, Special Report, March 2007, <http://www.wola.org/media/ViolenceAWomen.pdf>.

Závislost mexické protidrogové politiky na USA se naplno ukázala v roce 2006, kdy mexický Kongres přijal zákon, který dekriminalizoval držení malého množství lehkých drog, aby tak uvolnil ruce státním orgánům, které byly paralyzovány ohromným množstvím těchto banálních případů.⁵⁰ I když se zprvu prezident Fox i americké velvyslanectví vyjadřovali o plánovaném zákonu pozitivně, po velkém nátlaku z Washingtonu prezident Fox nakonec změnil své stanovisko a zákon vetoval.⁵¹

Po velmi těsném volebním vítězství Felipe Calderóna (opět ze strany PAN) v roce 2006 se situace v Mexiku dále zhoršila. Tlak bezpečnostních složek vyvolal válku mezi gangy, která si jen za rok 2007 vyžádala přes tři tisíce obětí.⁵² Prezident Calderón plně sdílí represivní pohled USA na drogovou problematiku a učinil boj proti pašerákům za jednu z hlavních priorit svého prezidentství.⁵³ Do státu Michoacán bylo například vysláno 25 000 federálních vojáků, kteří měli pomoci očistit tento stát od dominantního vlivu překupníků drog.⁵⁴ Zdroje mexického státu však na takový úkol nemusejí stačit, o čemž svědčí série atentátů na vedoucí představitele policie a armády jako odvěta za tvrdé postupy Calderónovy vlády.⁵⁵ Přes určité úspěchy, spočívající ve velkém množství zatčených osob a zkonfiskovaných narkotik, však výrazně stoupl počet násilných úmrtí. Calderónova vláda to interpretuje jako pozitivní signál, neboť díky zvýšenému tlaku ze strany státu jsou gangy nuceny bojovat mezi sebou o zmenšující se příležitosti.⁵⁶ Je však pouze možné, že Calderónův postup nahrává novým agresivním organizacím, které ho využívají pro útoky na etablované skupiny nejméně zasažené vládními zásahy.

⁵⁰ U.S. cautious on Mexico plan to legalize drugs, Ambassador says measure could make law enforcement more effective, *Associated Press*, April 29, 2006, <http://www.msnbc.msn.com/id/12535896/>.

⁵¹ Andrea Becerril, Rosa Elvira Vargas a Enrique Mendez, "Admite Presidencia influencia de EU en el veto a ley sobre drogas," *La Jornada*, May 6, 2006.

⁵² Francesco Relea, "Hay regiones donde las mafias disputan la autoridad al Estado, Entrevista: Eduardo Medina Mora, Fiscal general de México," *El País*, January 4, 2008.

⁵³ James C. McKinley, Jr., "Mexico Moves to Send Ex-Governor to U.S. on Drug Charges," *The New York Times*, June 22, 2007.

⁵⁴ C.H. Beltran Enviada, "Calderón: la respuesta al narco será más enérgica," *La Jornada*, May 6, 2007.

⁵⁵ "Ejecuta comando a un hombre frente a delegación de la PGR en Huatulco," *La Jornada*, 20. 5. 2007 nebo "Top cop killed in N.León," *El Universal*, May 20, 2007, <http://www.eluniversal.com.mx/miami/24701.html>.

⁵⁶ James C. McKinley, Jr., "Mexico Drug War Causes Wild West Blood Bath," *The New York Times*, April 16, 2008.

Ve Spojených státech měl Calderónův tvrdý přístup v Bushově administrativě nadšené příznivce, což vedlo v roce 2008 ke schválení takzvané Iniciativy z Méridy, která jen pro rok 2009 předpokládala pomoc USA na podporu boje proti drogám v Mexiku ve výši 400 milionů dolarů.⁵⁷ Rozsah této pomoci je z historického hlediska ojedinělý, ale kritikům připomíná tzv. Plán Kolumbie, který podobným způsobem militarizoval a eskaloval boj proti drogám v Kolumbii, ovšem bez hmatatelnějších výsledků. Jak totiž ukazují zkušenosti z Kolumbie, americká podpora vytváří atmosféru permanentní války, která vyhovuje potřebám silné exekutivy, ale problém pašování drog jako takový příliš neřeší.⁵⁸

2. Kvantitativní analýza války proti drogám od roku 1988

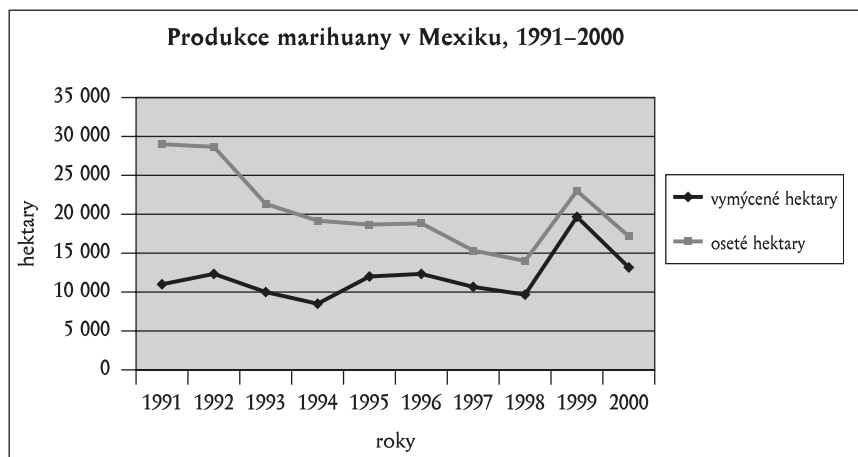
Po základním přehledu nejdůležitějších mezníků historického vývoje potýkání s drogami v Mexiku a USA je užitečné podívat se na dostupné kvantitativní ukazatele dopadů války proti drogám. Celá širší strategie vlády USA je totiž postavena na předpokladu, že represivní opatření povedou ke snížení nabídky drog na americkém trhu. Snižování nabídky pak má vést k postupnému zvyšování ceny drog, a vysoká cena a nízká dostupnost pak odradí od dalšího užívání jak nové, tak postupně i stávající uživatele. Data, ze kterých tato sekce vychází, pocházejí z oficiálních mexických a amerických zdrojů za posledních dvacet let. Je zřejmé, že je třeba předkládané informace přijímat s velkou rezervou, neboť z podstaty věci se ilegální aktivity velmi těžko přesně sledují. Obecné trendy v obchodu s drogami jsou však vysledovatelné i v případě, že studie systematicky nadhodnocují či podhodnocují sledované údaje.

Strategie omezování nabídky byla v případě Mexika úspěšně použita v případě pěstování marihuany. Jak můžeme vidět na grafu č. 1, v průběhu 90. let 20. století klesal počet polí osetých marihuanou a zvyšoval se počet hektarů vymýcených. Nesmíme však zapomínat, že marihuana patří k drogám, které jsou objemné, a tudíž náročné na přepravu, a díky výraznému aroma jsou navíc snadno detekovatelné. Lze ji též vypěstovat i v USA nebo

⁵⁷ Lora Lumpe, "The US Arms Both Sides of Mexico's Drug War," *Covert Action Quarterly*, Number 61, Summer 1997, 39–46.

⁵⁸ Coletta A. Youngers and Eileen Rosin, eds., *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005), 13.

v Kanadě a zisky nejsou nijak závratné. Je tedy velmi pravděpodobné, že po zostření kontrol na hranicích se pěstování přesunulo do skleníků USA či Kanady, neboť přestalo být pro mexické obchodníky zajímavé.

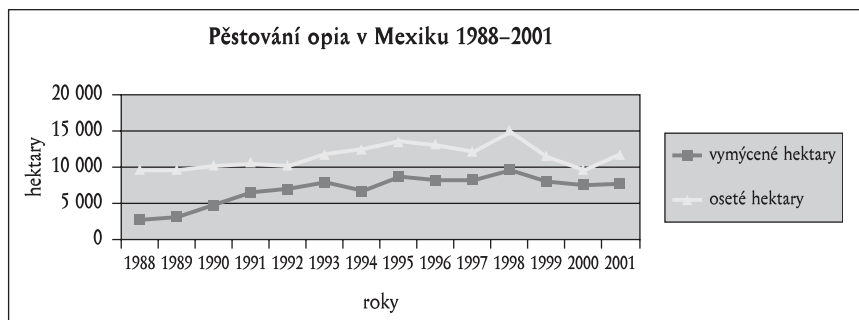


Graf 1.

Zdroj: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: *International Narcotics Control Strategy Report, 1996*, U.S. Department of State, Washington, DC, March 1997, http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/camex96.html, and Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: *International Narcotics Control Strategy Report, 2003*, U.S. Department of State, Washington, DC, March 2004, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29833.htm>.

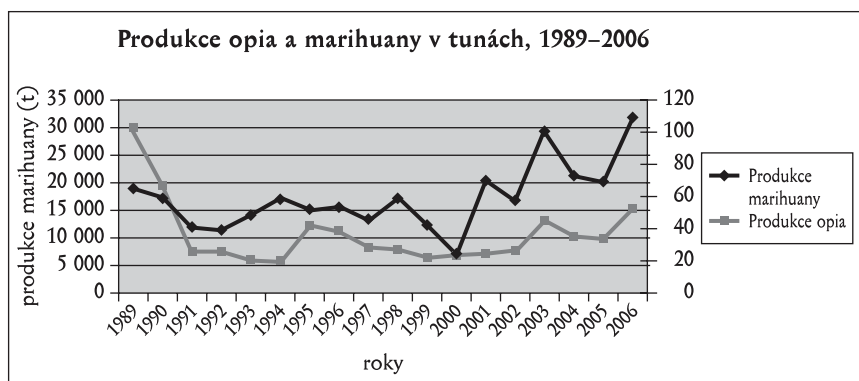
V případě pěstování opia je situace komplikovanější, neboť sice došlo ke zvýšenému úsilí ohledně mýcení osetých hektarů, ale situace se spíše stabilizovala než že by se pěstování opia podařilo vymýtit.

Optimistické scénáře omezování celkové produkce opia a marihuany v Mexiku však komplikují údaje z grafu č. 3, který ukazuje oficiální odhady vypěstované produkce těchto dvou narkotik. Zvyšující se produkci v posledních letech navzdory zvýšenému úsilí na mýcení osetých hektarů lze vysvětlit zejména intenzivnějším pěstováním, kdy na jednom hektaru lze vypěstovat více plodin. Údaje jsou navíc k dispozici až do roku 2006, takže můžeme sledovat, jak se protidrogová strategie postavená na omezení produkce v Mexiku úplně nedaří.



Graf 2.

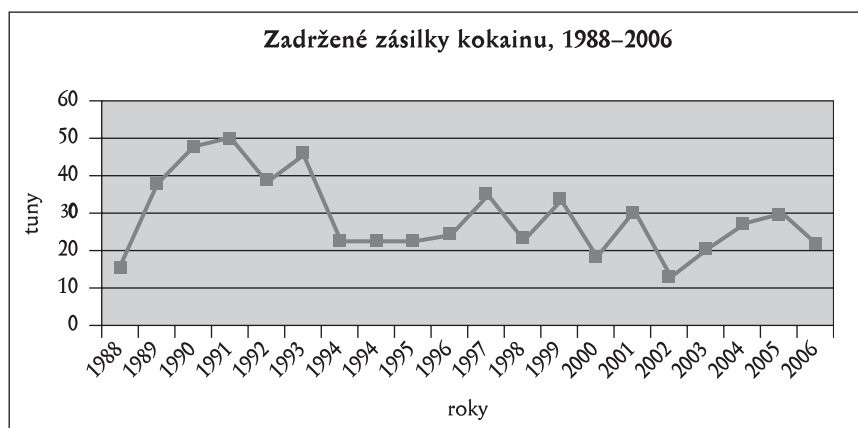
Zdroj: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: *International Narcotics Control Strategy Report, 1996*, U.S. Department of State, Washington, DC, March 1997, http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/camex96.html, and Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: *International Narcotics Control Strategy Report, 2003*, U.S. Department of State, Washington, DC, March 2004, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29833.htm>.



Graf 3.

Zdroj: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: *International Narcotics Control Strategy Report, 1996*, U.S. Department of State, Washington, DC, March 1997, http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/camex96.html, and Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: *International Narcotics Control Strategy Report, 2006*, U.S. Department of State, Washington, DC, March 2007, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/vol1/html/29833.htm>.

Údaje ohledně zadržených zásilek kokainu na území Mexika též ukazují postupnou stabilizaci v tomto sektoru po dramatickém zvýšení, které předcházelo přijetí dohody NAFTA. Obchodníkům s drogami zřejmě dlouhodobě nevádí obětovat 20–30 tun kokainu ročně – takové zadržené množství nemá na dostupnost kokainu v USA téměř žádný vliv. To ale nebrání bezpečnostním složkám prezentovat každou zadrženou zásilku jako významné vítězství v boji proti drogám. Jako argument pro zvýšení rozpočtu na údajně fungující represivní strategii působí každoročně zveřejňované fotografie zadržených zásilek velmi dobře.⁵⁹ Cena kokainu je navíc asi tisíckrát vyšší na ulicích v USA než v kontejneru na hranici, takže k zásadním ekonomickým ztrátám kartelů nedochází.



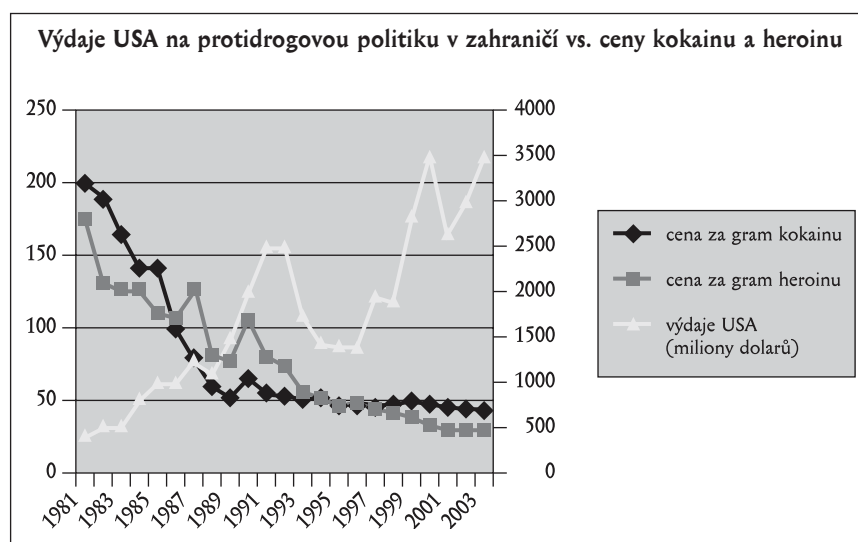
Graf 4.

Zdroj: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: International Narcotics Control Strategy Report, 1996, U.S. Department of State, Washington, DC, March 1997, http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/camex96.html, and Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: International Narcotics Control Strategy Report, 2006, U.S. Department of State, Washington, DC, March 2007, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29833.htm>.

Nejvýrazněji je však selhání celkové strategie vidět, pokud konfrontujeme ceny za gram kokainu a heroinu s výdaji USA na protidrogovou poli-

⁵⁹ C.f. Drug Enforcement Administration: *DEA Major Operations in 2008*, http://www.usdoj.gov/dea/images_major_operations.html#2008.

tiku v zahraničí. Zvyšování těchto výdajů by v souladu se strategií snižování nabídky mělo vést ke zvyšování ceny drog. Z grafu č. 5 však jasně vyplývá, že i přes dramatické zvýšení výdajů cena drog na americkém trhu klesala. Je pravda, že značná část peněz může být vynakládána neúčelně, a je také možné, že bez vynaložení těchto prostředků by cena drog na americkém trhu mohla být ještě nižší. Přesto je z grafu jasně vidět, že navzdory značným rozpočtovým výdajům zvolený přístup nefunguje tak, jak si jeho tvůrci představovali.



Graf 5.

Zdroj: DEA, Cocaine Price/Purity Analysis of STRIDE Data, http://www.usdoj.gov/dea/concern/cocaine_prices_purity.html, Washington Office on Latin America, Drug Policy, <http://www.wola.org/media/Drug%20Policy/drugpostcard.jpg>. Pozn.: Cena za gram heroinu byla s ohledem na měřítko grafu vydělena šesti. Levá stupnice ukazuje cenu v dolarech, pravá milióny dolarů.

I oficiální odhady hovoří o tom, že v roce 2001 bylo na ulicích ve Spojených státech k dispozici 260–270 tun kokainu, 13–18 tun heroinu, 110–140 tun metamfetaminů a 10 000–24 000 tun marihuany. Jiná oficiální studie přiznává existenci 2,8 milionů pravidelných uživatelů kokainu, 900 000 pravidelných uživatelů heroinu a 600 000 pravidelných uživatelů metamfetaminů. K tomu je třeba připočítat 3,2 milionů občasných uživatelů kokainu a 250 000 občasných

uživatelů heroinu.⁶⁰ To dohromady tvoří cca 7,75 milionu lidí, kteří přicházejí do styku s těmito silnějšími drogami. K tomu je třeba doplnit ještě cca 12 000 000 lidí, kteří podle odhadů alespoň jednou za měsíc v roce 2000 užívali marihuanu (obě skupiny se mohou částečně překrývat). Držení drog je v USA federálním zločinem, takže všichni tito lidé by měli být zatčeni a potrestáni. Už teď je ale v přeplněných amerických věznicích přes 2 miliony lidí, což je v poměru k počtu obyvatel nejvíce na světě. Podle odhadů je přibližně půl milionu z nich za mřížemi pouze kvůli držení drog.⁶¹

Podle oficiálních odhadů utratili uživatelé ve Spojených státech v roce 2000 za drogy přes 64 miliard dolarů.⁶² Pro porovnání, největší výrobce cigaret Phillip Morris měl v roce 1999 celosvětové příjmy 47 miliard dolarů;⁶³ za legálně prodávaná antidepresiva, která užívá 19 milionů Američanů, se v roce 2005 utratilo „jen“ 10 miliard dolarů.⁶⁴ DEA dokáže zadržet drogy a související majetky v hodnotě cca 1,6 miliard dolarů.⁶⁵ Z těchto čísel je zřejmé, že užívání drog není pouze okrajovým společenským jevem, který se týká úzké skupiny „problémových“ jedinců, nýbrž širším fenoménem, jehož řešení nelze postavit pouze na represivním přístupu. Na preventivní a rehabilitační programy, které podle dostupných studií účinněji a levněji snižují počet uživatelů drog, však stále jde jen relativně malé množství rozpočtových prostředků.⁶⁶

3. Závěr: Asymetrická válka proti drogám

I v samotných Spojených státech má represivní kampaň proti drogám řadu negativních dopadů, od přeplněných věznic přes skrytou rasovou dis-

⁶⁰ United Nations Office on Drugs and Crime: *World Drug Report 2007*, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2007.html>.

⁶¹ Paige M. Harrison and Allen J. Beck, "Prisoners 2004," *Bureau of Justice Statistics Bulletin*, October 2005, 2–3.

⁶² Office of National Drug Control Policy, Executive Office of the President of the United States of America: *What America's Users Spend on Illegal Drugs*, December 2001, 2.

⁶³ Judith Mackay and Michael Eriksen, *The Tobacco Atlas* (World Health Organization, 2002), 50.

⁶⁴ Aaron Smith, "The antidepressants to watch in '06. Wyeth, Lilly, Forest Labs lead sluggish antidepressant market," *CNN.money.com*, January 4, 2006, <http://money.cnn.com/2006/01/04/news/companies/antidepressants/index.htm>.

⁶⁵ Drug Enforcement Administration, "Stats and Facts, Drug Seizures," <http://www.usdoj.gov/dea/statistics.html#seizures>.

⁶⁶ Jonathan P. Caulkins et al., *How Goes the "War on Drugs"? An Assessment of U.S. Drug Problems and Policy* (Santa Monica: RAND Corporation, 2005).

kriminaci při uplatňování práva až po diskreditaci státních orgánů, které represivní zákony selektivně vynucují.⁶⁷ V Mexiku, které od 90. let 20. století prodělává komplexní proces ekonomické i politické transformace a jehož institucionální struktura je mnohem slabší, jsou důsledky represivního přístupu přejatého z USA ještě mnohem závažnější.

Vzhledem k platům, které mexický stát vyplácí svým zaměstnancům, a k objemu peněz, které se každoročně otočí v obchodu s drogami, je velká míra korupce pochopitelná.⁶⁸ Překupníci navíc nejenže lákají úředníky a policisty finančními odměnami, ale také účinně vyhrožují v případech odmítnutí spolupráce. Nelze se tedy divit, že ve volbě mezi *plomo o plata* (olovem nebo stříbrem, tj. penězi) se velká část bezpečnostních složek rozhodne pro druhou z variant. Od tohoto momentu pak není daleko k tomu, že nejmocnější překupnické skupiny používají celé útvary bezpečnostních složky k potlačení svých rivalů. To samozřejmě dále podryvá autoritu státu a vytváří prostředí pro další korupci.⁶⁹

Situaci poněkud paradoxně zhoršuje proces postupné demokratizace, při kterém se díky politickým posunům mění kontrola nad policejními složkami. To ve spojení s rétorikou války proti drogám umožňuje destabilizovat ustálené vazby a zaútočit na oslabené překupnické organizace, které ztratily politické krytí. Takový vývoj zpravidla vyvolá vlnu násilností. Je důležité podotknout, že za dlouholeté vlády hegemonické (a zkorumpované) strany PRI sice docházelo v drogovém obchodě k občasným násilnostem, ale rozhodně ne v míře srovnatelné s posledními roky. Překupníci si uvědomují výše zmíněná politická rizika, a proto podle všeho neváhají skrytě financovat volební kampaně, zejména na lokální úrovni. Ohroženy jsou tak samotné základy celého obtížného demokratizačního procesu.⁷⁰

Další oblastí, která konceptem války proti drogám výrazně trpí, jsou lidská práva, jejichž dodržování v Mexiku historicky nikdy nebylo na vysoké úrovni. V průběhu transformace se na ně začal klást větší důraz, v roce

⁶⁷ Cf. James P. Gray, *Why Our Drug Laws Have Failed, and What We Can Do About It* (Philadelphia, Temple University Press, 2001).

⁶⁸ Odhaduje se, že na každý týden je v Mexiku jen na úplatcích vyplaceno přes jeden milion dolarů. Ramón J. Miró, *Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999–2002*, Federal Research Division, Library of Congress, February 2003, 11.

⁶⁹ Coletta A. Youngers and Eileen Rosin, eds., *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005), 187.

⁷⁰ Maureen Meyer, *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, Washington Office for Latin America, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Briefing Paper 13, November 2007, 9.

1997 byla například nově vytvořena celonárodní Komise pro ochranu lidských práv. Jak se však zjistilo i ve Spojených státech, represivní válka proti drogám vede k častému porušování lidských práv ze strany státních orgánů, které si od toho slibují efektivnější postup.⁷¹ Právě vyostření války proti drogám tedy v Mexiku stojí za přetrvávajícím problémem nedostatečné ochrany lidských práv. Překupníci a jejich advokáti navíc myšlenku lidských práv diskreditují tím, že dokáží nová progresivní zákonná opatření vyžítvat k tomu, aby se vyhnuli spravedlnosti.⁷²

Díky zdrojům financí a dovezeným zbraním jsou organizované překupnické skupiny tak silné, že stát nedokáže svým občanům zajišťovat elementární bezpečnost, která je v průzkumech veřejného mínění prioritou číslo jedna pro většinu občanů.⁷³ Například počet únosů je v současnosti vyšší v Mexiku než v Iráku. Katastrofální bezpečnostní situace tak může ohrozit i politickou budoucnost země.⁷⁴

V situaci, kdy v Mexiku stále existuje dramatická sociální nerovnost a kolem 40 % lidí žije pod hranicí chudoby, je pro překupníky velmi snadné najít nové rekruty. Kromě tvrdé ilegální práce v USA totiž neexistuje příliš alternativních ekonomických příležitostí. Příjmy z obchodu s drogami navíc tvoří minimálně 5 % a podle některých odhadů až 20 % celkového objemu mexické ekonomiky.⁷⁵ Ambiciózní mladé lidi na obchodu s drogami láká možnost rychlého výděлку, pocit rizika i bázlivý respekt ostatních.⁷⁶ Zejména v některých oblastech jsou pašeráci přijímáni pozitivně, neboť část výdělků dávají na komunitní či sociální projekty. Z mexického hlediska navíc nenese povolání pašeráka výrazné morální stigma, neboť pouze zajišťuje poptávku konzumentů v USA a pokouší se přitom uniknout státním orgánům. V Culiacánu má svůj chrám a poutní místo

⁷¹ Cf. Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH): *Informe Anual de Labores 2007 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, <http://www.cndh.org.mx/progate/prevTortura/tortura.htm>.

⁷² Cf. Giorgio Agamben, *State of Exception* (Chicago, The University of Chicago Press, 2005).

⁷³ Manuel Roig-Franzia, "U.S. Guns Behind Cartel Killings in Mexico," *The Washington Post*, October 29, 2007.

⁷⁴ Raúl Carrancá y Rivas, "La seguridad pública; el Problema Número Uno en México," *Entorno*, No.164, April, 2002.

⁷⁵ Carlos A. Loret de Mola, *El Negocio. La economía de México atrapada por el narcotráfico* (México, D.F., Grijalbo Mondadori, 2001), 16.

⁷⁶ Manuel Pastor, Jr. and Carol Wise, "The Lost Sexenio: Vicente Fox and the New Politics of Economic Reform in Mexico," *Latin American Politics & Society*, Vol. 47. No. 4 (2005) 135–60.

i Jesús Malverde, neoficiální patron pašeráků. Oblíbený hudební žánr tzv. *narcocorridos* polkovými nápěvy dokumentuje životy slavných překupníků, kteří se stylizují do role romantických banditů, což k tomuto způsobu obživy přitahuje další zájemce.⁷⁷

Z historického přehledu i kvantitativních dat za poslední období je zřejmé, že drogový problém v USA jen tak nezmizí. Ani zvýšené prostředky na boj proti drogám nebyly schopny výrazně zvýšit cenu drog, které zůstávají nadále dostupné. Spojeným státům se postupně podařilo přenést válku proti drogám částečně mimo své území a problém násilí asociovaného s ilegálním obchodem tak do jisté míry externalizovat. Nejprve se do první linie války proti drogám dostala Kolumbie, a nyní konflikt eskaluje za asistence USA i v Mexiku. I přes sérii spektakulárních úspěchů v podobě zatčení několika šéfů pašeráckých organizací a zabavení velkého množství drog v posledních letech se však celková situace nelepší.

Situaci komplikuje již zmiňovaný balónkový efekt, kdy můžeme pozorovat, že pokud se poptávka po drogách v USA nesníží, jejich ilegální produkce a transport se budou přesouvat na místa nejmenšího odporu ze strany represivních orgánů. Zvýšená intenzita bojů v Kolumbii tedy znamená přesun výroby kokainu do Venezuely a Ekvádoru. Obdobně zvýšená pravděpodobnost zachycení letadel znamená častější využívání ponorek při transportu zboží. Aby strategie omezení nabídky fungovala, musela by být účinná na všech místech zároveň, což je realisticky těžko představitelné.

Spojené státy si však především neuvědomují, nakolik válka proti drogám, které jsou stále především vnitřním problémem USA, destabilizuje okolní státy, které nemají tak silnou institucionální strukturu a tak velké prostředky na její vedení. Pomíjení této základní asymetrie pak vede k tomu, že jsou ze strany USA prosazovány aktivně represivní metody, které mají jen malou šanci na dlouhodobější úspěch, ale výrazně mohou zhoršit bezpečnostní situaci v dané zemi. Z diskursivního hlediska je pak poněkud zarážející, že je mexická vláda z úst představitelů USA tak často kritizována za převládající korupci a z širšího hlediska často i za existenci drogového problému samotného.

⁷⁷ Luis Astorga, "Los corridos de traficantes de drogas en México y Colombia Los corridos de traficantes de drogas en México y Colombia," *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 4 (Oct.–Dec., 1997), 245–61.

Pro země jako Mexiko je i díky převládající socioekonomické struktuře nereálné i přes americkou vojenskou podporu válku proti drogám „vyhrát“. Situace až příliš dobře připomíná velká americká města za časů prohibice, ovšem s tím rozdílem, že i díky tlaku z USA nikdo neuvažuje o realistickém zmírnění následků obchodu s drogami, ale spíše o další eskalaci militarizovaného přístupu.