

Ameryka Łacińska, 2 (116) 2022
ISSN 1506-8900; e-ISSN 2081-1152
CC-BY-SA

Karol Derwich (1979-2022)
Uniwersytet Jagielloński

Dysfunkcyjność państwa meksykańskiego w zakresie bezpieczeństwa publicznego¹

Dysfunction of the Mexican State in Reference to the Public Safety

Artykuł nadesłany: 28 września 2013
Wersja ostateczna: 2 stycznia 2014
DOI: 10.7311/20811152.2022.116.02

Streszczenie: Rosnąca przemoc w Meksyku powoduje, iż kwestia bezpieczeństwa publicznego w tym państwie staje się jednym z ważniejszych problemów, z którymi w najbliższym czasie muszą zmierzyć się władze. Analiza funkcjonowania państwa meksykańskiego w sferze bezpieczeństwa pokazuje jednak wyraźnie, iż w tym zakresie instytucje państwowe cierpią na głęboką dysfunkcyjność. Skutkiem tego jest daleko idąca ekspansja przestępczości zorganizowanej, głównie karteli narkotykowych. Mimo zdecydowanych działań – szczególnie administracji Felipe Calderona – władze meksykańskie zupełnie nie są w stanie poradzić sobie z tym problemem. Tak zwana wojna z narkotykami nie przynosi pożądanego efektów. Jest to następstwo niezdolności instytucji państwowych do skutecznego ograniczania funkcjonowania karteli narkotykowych. Niemal całkowita dysfunkcyjność policji, brak przygotowania wojska do realizacji nowych zadań, szerząca się korupcja, to tylko niektóre z przejawów niezdolności państwa, jeśli chodzi o zapewnienie jednej z podstawowych potrzeb obywateli, jaką jest bezpieczeństwo jednostki.

Dysfunkcyjność niesie ze sobą istotne zagrożenie dla porządku prawnego państwa oraz stabilności politycznej. W Meksyku miała istotny wpływ na przebieg ostatniej elekcji prezydenckiej, w której wyborcy odrzucili dotychczasową formę walki z przestępczością zorganizowaną i zagłosowali na kandydata PRI, który głosił konieczność porzucenia strategii opartej na hasle wojny z narkotykami.

Słowa kluczowe: Meksyk, bezpieczeństwo publiczne, przestępczość zorganizowana, przemoc, narkobiznes

Abstract: Growing violence in Mexico makes a public security issue one of the most important problems that faces Mexican authorities. An analysis of functioning of the Mexican state in the area of security demonstrates quite explicitly that state's institutions responsible for ensuring security to the citizens suffer a deep dysfunction. The effect of this grave dysfunction is the

¹ Artykuł ukazał się w kwartalniku *Ameryka Łacińska*, 1 (83) 2014: 5-29.

expansion of organized crime in Mexico, mostly drug cartels. Despite a set of strong efforts – maintained mostly by the administration of President Felipe Calderón – Mexican authorities cannot resolve the problem of growing violence related to the development of narcobusiness. So called “war on drugs” does not bring required effects. It is the result of disability of state’s institutions to restrict activity of drug cartels that are the source of a huge wave of violence. Almost total dysfunction of police forces, lack of proper training of military forces to realize new functions, huge corruption are only a few examples of state’s disability to realize one of the principle needs of the citizens which is security.

The state dysfunction issue is very important not only in the result of not carrying out its basic duties and functions toward citizens. It brings a significant danger for the rule of law and political stability. In Mexico this dysfunction had a significant impact on the results of the last presidential election in which citizens refused hitherto model of combating the organized crime and voted for the PRI candidate that rejected previous strategy.

Keywords: Mexico, public security, organized crime, violence, narcobusinesses.

Wstęp

Kiedy analizuje się problem bezpieczeństwa we współczesnej Ameryce Łacińskiej, a także gdy podejmuje się badania dotyczące funkcjonowania instytucji państwa w tym regionie, nie można pominąć przypadku Meksyku. Od wielu już bowiem lat, a z pewnością od przełomu XX i XXI wieku państwo to jest wymieniane w pierwszym szeregu krajów, które nie potrafią zapewnić bezpieczeństwa swoim obywatelom. Nie są też w stanie ograniczyć działalności zorganizowanych grup przestępczych działających na jego terytorium i będących głównym źródłem przemocy. Problem wraz z upływem czasu staje się coraz bardziej skomplikowany, a przede wszystkim jego konsekwencje są w istocie zatrważające, o czym świadczą dane statystyczne dotyczące liczby ofiar fali przemocy, z jaką mamy do czynienia w Meksyku. Jest on również w coraz większym stopniu dostrzegany na forum międzynarodowym. Nie zawsze wypowiedziane opinie są trafne, jednak w większości przypadków oddają one powagę sytuacji w Meksyku w zakresie bezpieczeństwa. Trudno bowiem zgodzić się z wypowiedziami określającymi Meksyk mianem „państwa upadłego”.

Tego rodzaju określenia pojawiły się natomiast jeszcze pod koniec pierwszej dekady XXI stulecia w wypowiedziach osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w Stanach Zjednoczonych. Między innymi, w 2009 roku amerykańskie Połączone Dowództwo Sił Zbrojnych (U.S. Joint Forces Command) rekomendowało zwrócenie szczególnej uwagi na Meksyk (oraz Pakistan), jako na państwo słabe i w stanie upadku. Natomiast Michael V. Hayden, szef CIA w latach 2006-2009, określił Meksyk jako państwo, które obok Iranu stanowić będzie największe wyzwanie dla prezydenta Baraka Obamy (Greyson, 2010: 267). Sięganie po tego rodzaju określenia – nawet jeśli nie do końca uzasadnione z metodolo-

gicznego punktu widzenia – dobitnie pokazuje powagę sytuacji, w jakiej znajduje się państwo meksykańskie. Nie da się bowiem już przymknąć oczu i spuścić zasłony milczenia na działalność na terenie Meksyku zorganizowanych grup przestępczych, których najbardziej dochodową, ale nie jedyną formą działalności jest produkcja i przemyt narkotyków do Stanów Zjednoczonych. Tak próbowano rozwiązać tę kwestię w okresie autorytarnych rządów Partii Rewolucyjno-Institucjonalnej, która w zamian za powstrzymanie się od przemocy przez kartele narkotykowe, przemykała oko na ich działalność. Jednak w dłuższej perspektywie czasowej, tego rodzaju postawa groziła poważnymi konsekwencjami. Kartele, z pozycji petentów, którzy szukali wsparcia ze strony władz stały się w wielu przypadkach podmiotami, które zaczęły stawiać warunki politykom i dążyć do podporządkowania sobie niektórych instytucji państwowych. Długotrwała milcząca zgoda na działalność narkobiznesu sprawiła, iż organizacje przestępcze na terenie Meksyku zyskały w wielu przypadkach tak silną pozycję, że ich dalsze funkcjonowanie musiało doprowadzić do fali przemocy. Było to wynikiem dążeń do kontrolowania przez poszczególne grupy coraz większych terytoriów i szlaków przemytniczych, a jednocześnie rozwój tych organizacji w nieunikniony sposób prowadził do konfrontacji z instytucjami państwowymi. Wydaje się, iż współcześnie Meksyk znajduje się w stanie głębokiego kryzysu związanego z bezpieczeństwem publicznym. Artykuł stanowi próbę bliższego przyjrzenia się głębokiej dysfunkcyjności tego państwa w tym właśnie obszarze.

Pojęcie bezpieczeństwa

Kryzys, w jakim Meksyk pogrąża się w związku z niezdolnością państwa do zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom stanowi przejaw dysfunkcyjności państwa w obszarze, który jest kluczowy zarówno z punktu widzenia obywateli, jak i instytucji państwa. Wynika to przede wszystkim z natury pojęcia bezpieczeństwa; a jest ono jedną z potrzeb, które można określić mianem pierwotnych czy też podstawowych, a więc niezbędnych do przetrwania. W rezultacie, staje się naczelną potrzebą zarówno jednostek, jak i grup społecznych. Również dla państwa bezpieczeństwo jest potrzebą o charakterze pierwotnym, gdyż jego brak może zagrozić istnieniu takiego podmiotu (Zięba, 1997: 3). W tym kontekście trafne wydaje się założenie proponowane przez Waldemara Kitlera. Stwierdza on, że do problematyki bezpieczeństwa narodowego zaliczyć należy te czynniki, które decydują o bycie i rozwoju narodowym, a więc o wartościach, które poszczególne jednostki i/lub grupy społeczne uznają za wspólne oraz mające znaczenie dla państwa jako instytucji politycznej (Kitler, 2010: 42).

O tym, jak istotne jest dla jednostek oraz grup społecznych poczucie bezpieczeństwa, czyli inaczej mówiąc świadomość braku zagrożenia, świadczy przede wszystkim fakt, iż, między innymi, w tym celu powołany został organizm w postaci państwa. Jednostki zrzekły się części swych praw, by w zamian otrzymać określone korzyści – jedną z najważniejszych jest właśnie poczucie bezpieczeństwa. Stąd należy wyciągnąć wniosek, iż zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom leży w zakresie podstawowych zadań państwa. Celem ich realizacji państwo dysponuje określonymi instrumentami czy też atrybutami. Podstawowym instrumentem państwa w wysiłkach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa staje się przemoc (Gryz, 2013: 21). To właśnie możliwość korzystania przez władze państwowe z tego instrumentu jest podstawową formą zapewnienia ładu i porządku. Obywatele zrezygnowali z prawa do stosowania przemocy indywidualnej, ponieważ nie zapewniało im to w sposób wystarczający poczucia bezpieczeństwa. Przekazując ten przywilej strukturze społecznej, jaką jest państwo, mają więc prawo oczekiwać, iż będzie ona skutecznie wywiązywać się z powierzonego zadania, jakim jest zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa. W ten sposób przemoc nabiera charakteru zinstytucjonalizowanego. Jednocześnie państwo staje się jedynym podmiotem uprawnionym do jej stosowania. Oczywiście państwo nie może sięgać po przemoc w sytuacjach innych niż działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom. Jest to założenie o tyle istotne, iż niejednokrotnie obywatele byli zagrożeni przez nieuzasadnione użycie przemocy przez instytucje państwowe. Tego rodzaju sytuacje pojawiają się szczególnie często w przypadku, kiedy instytucje odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego nie wywiązują się ze swoich zadań. Państwo stara się zapłacić więc powstałą lukę, powierzając te funkcje organom i instytucjom do tego nie powołanym, jak na przykład siły zbrojne. Państwa często sięgają po tego rodzaju rozwiązania, kiedy mają do czynienia ze szczególnie skomplikowanymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku prawnego, jak przestępczość zorganizowana, terroryzm czy narkobiznes (Gallegos, 2012: 275). Sięgnięcie po takie rozwiązanie wiąże się jednak z reguły z eskalacją przemocy oraz wzrostem liczby przypadków łamania praw człowieka, nie tylko przez aktorów niepaństwowych, ale także i przez instytucje państwowe.

Państwo posiada określone instytucje, które są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Wymienić tutaj można siły zbrojne, siły policyjne czy służby wywiadowcze. Zasadniczym celem tych instytucji jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, utrzymanie porządku w granicach państwa oraz ochrona państwa przed agresją z zewnątrz. Niektóre z instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeńs-

stwa służą również zapewnianiu funkcjonowania państwa prawa – jak na przykład oddziały policyjne – a więc sprawują funkcję podobną do tej, jaka przysługuje instytucjom tworzącym wymiar sprawiedliwości. Ponownie więc uprawniona staje się konkluzja, iż zapewnienie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych funkcji państwa. Bez tego nie jest możliwe bowiem realizowanie przez państwo innych celów, do których zostało powołane.

Obywatele dążą do poczucia bezpieczeństwa i oczekują od państwa, iż to poczucie im zapewni. Jeśli nie jest ono w stanie wywiązać się z tego zadania, mogą pojawić się różnego rodzaju aktorzy niepaństwowi, którzy będą chcieli tego rodzaju lukę wypełnić. Społeczeństwo, a przynajmniej jego część, może być zainteresowana zwróceniem swojej uwagi w kierunku tego rodzaju podmiotów. Niezdolność do wypełniania swojej podstawowej funkcji może więc prowadzić do znacznego obniżenia prestiżu instytucji państwa w oczach obywateli (Ezrow, Frantz, 2013: 173-174). Sytuacja, którą obserwować można obecnie w Meksyku wydaje się urzeczywistniać tego rodzaju twierdzenia. Głęboka dysfunkcyjność instytucji państwowych w zakresie bezpieczeństwa publicznego prowadzić może w dłuższej perspektywie do niezdolności państwa do stworzenia dogodnych warunków dla funkcjonowania jednostek i ich rozwoju.

Zjawisko narkobiznesu w Meksyku

Problemy związane z bezpieczeństwem publicznym, których kulminacja ma miejsce w ostatnich latach w Meksyku są w ogromnym stopniu wynikiem funkcjonowania na terenie tego kraju potężnych karteli zajmujących się głównie produkcją i przemytem narkotyków. Nie jest to jedyna forma aktywności tego rodzaju grup przestępczych. Zajmują się one także nielegalnym handlem bronią, którą przede wszystkim szmuglują z USA do Meksyku, a także handlem żywym towarem, kontrabandą, porwaniami czy praniem brudnych pieniędzy. Nie ulega wątpliwości, iż grupy te zbudowały swoją potęgę w wyniku zaangażowania w zjawisko narkobiznesu. Obejmuje ono wszystkie powyżej wymienione formy aktywności, gdyż działalność związana z produkcją i przemytem narkotyków w zasadzie wymaga zaangażowania także w inne formy nielegalnego procederu. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, iż kartele narkotykowe w Meksyku nie powstały w ostatnich latach. Przeszły one znamiennej ewolucję, która doprowadziła zarówno do tego, iż stały się one potężnymi organizacjami dysponującymi najrozmaitszymi środkami niezbędnymi do prowadzenia różnego rodzaju nielegalnych działań, jak i do zmiany ich pozycji w stosunku do instytucji państwa. Nie mogą zatem już być traktowane jako zwykłe gangi zajmujące się produkcją i han-

dlem narkotykami. Obecnie są to potężne organizacje, których działania niejednokrotnie można porównać do transnarodowych korporacji. Jednocześnie, wraz ze wzrostem ich potęgi oraz coraz szerszym zakresem działalności stały się one źródłem potężnej fali przemocy. Niewątpliwie do eskalacji przemocy przyczyniła się także bardzo zdecydowana polityka prezydenta Felipe Calderona, który zdecydował się na militarną konfrontację z narkobiznesem na terenie Meksyku. Nie było to jednak podejście zupełnie nowe, bowiem zmiany w polityce władz meksykańskich wobec karteli narkotykowych można było zaobserwować już na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. To wtedy zdecydowano o militarystyce w walce z narkobiznesem. Faktem jednak jest, iż przed objęciem prezydentury przez Calderona żadna administracja nie podjęła tak daleko idących działań.

W zasadzie, do połowy lat osiemdziesiątych, kwestia narkobiznesu i walki z kartelami nie budziła dużego zainteresowania w kręgach rządzącej Meksykiem od 1929 roku Partii Rewolucyjno-Instytucjonalnej. Wynikało to z kilku czynników. Po pierwsze, grupy zajmujące się do tego czasu narkobiznesem nie były zbyt silne. Ich działalność nie niosła ze sobą większego ryzyka, ponieważ, z uwagi na bardzo niski poziom konsumpcji narkotyków wśród mieszkańców Meksyku, zdecydowana ich większość trafiała do Stanów Zjednoczonych. Względna słabość ówczesnych karteli powodowała też, iż państwo miało możliwość – przynajmniej do pewnego stopnia – kontrolowania ich działalności. Nie bez znaczenia jest też fakt, iż zarówno wywodząca się z PRI władza, jak i przywódcy poszczególnych karteli byli w stanie wypracować pewien model koegzystencji. Dopóki prowadzili oni swoje interesy w sposób niezwracający uwagi, dopóty mogli liczyć na przyknięcie oka przez polityków i podległe im instytucje państwowe. Owa koegzystencja rządów PRI i narkobiznesu, która trwała mniej więcej do połowy lat osiemdziesiątych XX wieku przybrała wręcz formę swoistego klientelizmu. Politycy zapewniali niektórym organizacjom przestępczym określone usługi w zamian za konkretne korzyści. Zwraca uwagę na istnienie tego swoistego rodzaju koegzystencji i wzajemnej zależności między elitami PRI oraz narkobiznesem między innymi Shannon O’Neil. Według niego kartele ograniczały do minimum stosowanie przemocy, zwłaszcza wobec urzędników państwowych oraz cywilów, w zamian mogły liczyć na to, iż zarówno instytucje odpowiedzialne za walkę z przestępczością, jak i wymiar sprawiedliwości nie będą zbyt angażować się w swych działaniach przeciwko kartelom i ich członkom (O’Neil, 2009).

Owa koegzystencja oparta na mechanizmie klientelizmu zaczęła ulegać erozji w latach osiemdziesiątych, a kulminacja rozkładu dotychczasowego stanu nastąpiła w ostatniej dekadzie XX wieku. Ponownie złożyło się na to kilka

czynników. Jednym z najważniejszych jest drastyczne wzmocnienie pozycji karteli narkotykowych. Wynikało to przede wszystkim z ogromnego wzrostu dochodów meksykańskich karteli w tym czasie. Był to skutek z jednej strony, nieustannie rosnącego popytu na narkotyki w Stanach Zjednoczonych, a z drugiej, z rozbitcia w latach dziewięćdziesiątych największych karteli kolumbijskich: kartelu z Medellín oraz kartelu z Cali. Mniejsze organizacje, które je zastąpiły nie dysponowały swoimi kanałami przemytu do Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie USA skutecznie ograniczyło możliwości przerzutu narkotyków przez wyspiarskie kraje na Morzu Karaibskim. Stworzyło to doskonałe warunki dla rozwoju działalności karteli meksykańskich, które błyskawicznie stały się głównym pośrednikiem w przemyśle narkotyków z Kolumbii do Stanów Zjednoczonych. Przyniosło to ogromne dochody już istniejącym grupom. Największymi kartelami w latach dziewięćdziesiątych były kartel Juárez, kartel z Tijuany, kartel Sinaloa oraz kartel Zatoki (Cartel del Golfo) (Chabat, 2010: 24). Z czasem doprowadziło to także do powstania nowych grup, które liczyły na przejęcie, przynajmniej części zysków. Potężny zastrzyk dochodów sprawił, iż zdecydowanie wzrosły możliwości działania meksykańskich karteli. Pozwoliło to, między innymi, na wykorzystywanie coraz bardziej zaawansowanych technik przemytu, w tym również prywatnych samolotów. Większe dochody oznaczały też możliwość przeznaczenia większych środków finansowych na łapówki, co z kolei pozwalało na korumpowanie coraz to wyżej postawionych urzędników państwowych. Uważa się, że jednym z czynników, które doprowadziły do zmiany relacji między władzami państwowymi a kartelami meksykańskimi jest także proces demokratyzacji. Jest to o tyle niebezpieczne, iż może podważyć zaufanie obywateli do systemu demokratycznego, który jawi się w tej sytuacji jako jedna z przyczyn spadku poczucia bezpieczeństwa. Wydaje się jednak, iż tego rodzaju twierdzenie jest uzasadnione.

Nie chodzi jednak tutaj o wyciągnięcie prostego wniosku, iż systemy demokratyczne sprzyjają rozwojowi zorganizowanej przestępczości. Proces demokratyzacji, który stopniowo odsuwał PRI od sprawowania władzy w państwie oznaczał, iż przywódcy karteli narkotykowych musieli podjąć próbę funkcjonowania w nowych warunkach. Łatwo zauważyć, że wzrost przemocy związanej z narkobiznesem najwcześniej pojawił się w tych stanach, w których władzę zaczęli przejmować politycy opozycyjni. Stopniowe odsuwanie PRI od władzy, którego kulminację stanowiły wygrane przez reprezentującego Partię Akcji Narodowej Vicente Foksa wybory prezydenckie w 2000 roku, oznaczało, iż dotychczasowy mechanizm klientelizmu przestawał funkcjonować. Nowe władze zazwyczaj były znacznie mniej skore do współpracy. Jednocześnie, demokratyzacja systemu politycznego stworzyła dogodne warunki do uniezależnienia się baronów

narkotykowych od władz. Odejście dotychczasowych „patronów” oraz błyskawicznie rosnące dochody sprawiły, iż w relacjach na linii władza-narkobiznes doszło do zasadniczej zmiany i znacznego wzmocnienia pozycji karteli. Odpowiedzią władz na tę zmianę była rosnąca militaryzacja działań wymierzonych w kartele.

„Wojna z narkotykami”

Militaryzacja polityki wobec narkobiznesu rozpoczęła się jeszcze w latach osiemdziesiątych XX wieku, w okresie urzędowania prezydenta Carlosa Salinas de Gortari. Była ona konsekwencją serii głośnych porwań oraz zabójstw, z których największym echem odbiło się zabójstwo na lotnisku w Guadalajarze biskupa Juana Jesusa Posadasa Ocampo. Jeszcze głośniejszym i brzemienym w skutki było zabójstwo kandydata PRI na urząd prezydencki w 1994 roku. Jakkolwiek sprawa nie została wyjaśniona, pojawił się w niej również wątek związany z funkcjonowaniem narkobiznesu. W wyniku tego morderstwa, kandydatem PRI został Ernesto Zedillo Ponce de León, który objął urząd prezydencki w grudniu 1994 roku. Podobnie jak jego poprzednik, dostrzegał on potrzebę zwiększenia roli walki zbrojnej z działającymi na terenie Meksyku kartelami narkotykowymi. Jednocześnie starał się stworzyć pewne instytucjonalne ramy dla realizacji polityki państwa w zakresie walki z narkobiznesem. W 1995 roku stworzony został Narodowy System Bezpieczeństwa Publicznego (Sistema Nacional de Seguridad Pública). Intencją było stworzenie instytucji odpowiedzialnej za koordynowanie działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego podejmowanych na wszystkich poziomach, a więc władz federalnych, stanowych i lokalnych. Jednym z ważniejszych wydarzeń było utworzenie dwa lata później Narodowego Instytutu ds. Walki z Narkotykami (Instituto Nacional de Combate a las Drogas). Instytucja ta zasłynęła jednak przede wszystkim tym, iż jej szef – Jesús Gutiérrez Rebollo – został aresztowany za współpracę z kartelem z Juárez. Wydarzenie to było jednym z największych skandali ostatnich dekad w Meksyku. Obejmując stanowisko szefa INCD, Rebollo stał się najważniejszą osobą w państwie odpowiedzialną za walkę z narkobiznesem. Instytut otrzymał wielomilionową pomoc ze strony Stanów Zjednoczonych, przeznaczoną na szkolenie specjalnych jednostek do walki z kartelami narkotykowymi oraz na zakup najnowocześniejszego sprzętu niezbędnego do zwalczania narkobiznesu. Tymczasem Rebollo wykorzystując swoją pozycję oraz wiedzę, jaką dysponował z racji pełnionej funkcji współpracował z Amado Carillo Fuentesem, który stworzył potęgę kartelu z Juárez. W zamian za potężne łapówki, INCD intensywnie likwidował konkurentów tego

kartelu, zapewniając mu jednocześnie ogromną swobodę działania (Watt, Zepeda, 2012: 129-130).

Wraz z początkiem prezydentury Vicente Foksa wyraźnie można zauważyć zwrot władz meksykańskich w kierunku daleko idącej militaryzacji walki z przestępczością narkotykową. Szczególną rolę w tej walce miała odegrać, według prezydenta Foksa, Prokuratura Generalna (Procuraduría General de la República – PGR) oraz siły zbrojne. Mimo działań podjętych jeszcze przez administrację Zedillo, współpraca PGR z utworzoną w 1998 roku Federalną Policją Prewencyjną (Policía Federal Preventiva) oraz siłami policyjnymi działającymi na szczeblu stanowym i lokalnym była mało efektywna. W połączeniu z ograniczonymi skutkami antynarkotykowej polityki Vicente Foksa, jego następcą na stanowisku prezydenta, Felipe Calderón zdecydował o dalszej, intensywnej militaryzacji działań przeciwko kartelom narkotykowym w Meksyku. Wynikało to również z faktu, że już na początku obecnego stulecia sytuacja w państwie, w związku z działaniami narkobiznesu, coraz bardziej wymykała się spod kontroli. Przede wszystkim narastała fala przemocy związana z walką między poszczególnymi grupami przestępczymi o kontrolę nad szlakami przemytniczymi. Jednocześnie, dotychczasowe działania władz przynosiły bardzo ograniczone efekty. Ilość narkotyków przemyconych z Meksyku do Stanów Zjednoczonych systematycznie rosła. Dodatkowo można było zauważyć, nieznaczny, ale widoczny wzrost konsumpcji narkotyków w Meksyku. Jest to o tyle istotne, iż popyt wewnętrzny Meksyku na narkotyki nigdy nie był znaczący. W konsekwencji niewielkiej liczby sukcesów w ograniczaniu produkcji i przemytu narkotyków do USA, coraz bardziej napięte stawały się także wzajemne relacje między obydwojoma krajami (Chabat, 2010: 29).

Obejmując w 2006 roku urząd prezydencki, Felipe Calderón zdawał sobie sprawę, iż konieczne jest podjęcie bardzo zdecydowanych działań przeciwko narkobiznesowi, bo tylko w taki sposób będzie można ograniczyć skalę tego zjawiska. Po zakończeniu kadencji Calderona można jednak stwierdzić, że skutek tych działań był całkowicie odwrotny. Zamiast ograniczenia przemocy, doszło do jej drastycznej eskalacji. Druga konkluzja prowadzi do równie pesymistycznej konstatacji – państwo meksykańskie w zakresie bezpieczeństwa publicznego znajduje się w stanie głębokiej dysfunkcji. Nie jest ono w stanie nie tyle zlikwidować, co nawet ograniczyć aktywności zorganizowanych grup przestępczych działających na jego terytorium. Nie wywiązuje się ze swojego zadania wobec obywateli w postaci zapewnienia im bezpieczeństwa. Instytucje państwowe odpowiedzialne za utrzymywanie porządku i bezpieczeństwa są nieefektywne, co zmusza władze do systematycznego angażowania sił zbrojnych do walki z przes-

tępczością zorganizowaną. Prowadzi to coraz częściej do kolejnych przypadków łamania praw człowieka przez coraz większą liczbę wojskowych zaangażowanych w realizację działań, do których nie są przygotowani i nie powinni być wykorzystywani. Nie oznacza to jednak, iż uprawnione są twierdzenia mówiące o upadku państwa meksykańskiego.

Dysfunkcyjność w sferze bezpieczeństwa publicznego

Problem dysfunkcyjności instytucji państwa meksykańskiego w zakresie bezpieczeństwa wynika z wielu czynników i ma złożony charakter. Jednym ze zjawisk, które w sposób zdecydowany wzmacnia niezdolność państwa do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom jest narkobiznes. Działalność aktorów poza państwowych w postaci potężnych organizacji przestępczych jest zarówno skutkiem owej dysfunkcyjności, jak i jej przyczyną. Skutkiem, ponieważ nieefektywność wymiaru sprawiedliwości oraz niewypełnianie przez siły policyjne swoich zadań, stworzyły sprzyjające warunki dla rozwoju karteli narkotykowych. Jednocześnie przyczyniają się one do występowania owej dysfunkcyjności korzystając z pozycji, którą wypracowały sobie na przestrzeni lat oraz środków, którymi dysponują dzięki potężnym zyskom czerpanym z produkcji i przemytu narkotyków. Podkreślić jednak należy, iż dysfunkcyjność państwa meksykańskiego w zakresie bezpieczeństwa publicznego w ogromnej mierze wynika z niezdolności odpowiedzialnych za tę sferę instytucji państwowych do wykonywania swoich zadań. W pierwszej kolejności zwraca uwagę ogromny stopień dysfunkcyjności, w jakim znajduje się meksykański wymiar sprawiedliwości. Wielu analityków zwraca uwagę, iż jest to sektor, w którym pozostało najwięcej elementów charakterystycznych dla systemu rządów autorytarnych (Magaloni, 2012: 90). Proces demokratyzacji i dostosowania meksykańskiego wymiaru sprawiedliwości do zasad obowiązujących w dojrzałych systemach demokratycznych jest znikomy. Dotyczy to przede wszystkim funkcjonowania urzędu Prokuratora Generalnego, który w zasadzie nie podlega kontroli ze strony innych organów władzy, nie ponosi też żadnej odpowiedzialności za swoje działania. Nie oznacza to, iż rozwiązaniem pożądanym byłoby ograniczenie niezależności tego urzędu. Jednak dzisiejsze umocowanie funkcji prokuratora generalnego, któremu przysługują ogromne kompetencje jest konstrukcją stworzoną w warunkach autorytarnych rządów PRI.

W sytuacji, z którą mamy do czynienia obecnie w Meksyku w związku z eskalacją przemocy na niespotykaną skalę, instytucja Prokuratora Generalnego nie spełnia funkcji, do jakich została powołana. Brak transparentnego systemu funkcjonowania tej instytucji powoduje, iż nieustannie pojawiają się zarzuty

o korupcję. Jednocześnie, prokuratura działa w warunkach zupełnie nieefektywnego funkcjonowania sądów oraz organów ścigania. W związku z tym, metody stosowane w prowadzonych śledztwach są mało adekwatne, a co za tym idzie mało skuteczne w sytuacji, jaka ma miejsce w Meksyku w związku z eksplozją przemocy ze strony zorganizowanych grup przestępczych.

Warto w tym miejscu przyjrzeć się także pozostałym elementom meksykańskiego wymiaru sprawiedliwości, a więc sądom oraz policji. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie i rozproszenie, które jest charakterystyczne dla systemu federalnego, jaki funkcjonuje w Meksyku. Istnieje więc podział na poziom federalny i stanowy. Oprócz federalnego wymiaru sprawiedliwości działają też 32 osobne, na poziomie stanowym. W teorii we wszystkich stanach wymiar sprawiedliwości powinien funkcjonować w ten sam sposób, jednak w praktyce istnieją niejednokrotnie istotne różnice w tej kwestii między poszczególnymi stanami. Systemowi federalnemu podlegają wszelkie przestępstwa, które stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, a więc takie jak terroryzm, przestępczość zorganizowana czy narkobiznes. Wymiar sprawiedliwości na poziomie stanowym zajmuje się natomiast przestępczością „pospolitą”, a więc morderstwami, porwaniami, napadami, kradzieżami itp. Już to prowadzi do poważnej komplikacji, gdyż podział kompetencji między federalnym i stanowym wymiarem sprawiedliwości jest mało przejrzysty. Organizacje zajmujące się narkobiznesem są odpowiedzialne za dużą część morderstw czy porwań, a jednak ich ściganiem zajmują się w większości stanowe organy ścigania. Również metody działania są anachroniczne i niedostosowane do wysokiego poziomu przestępczości, której źródłem są świetnie zorganizowane grupy przestępcze. W dalszym ciągu policja prowadzi dochodzenie, którego głównymi dowodami są zeznania podejrzanego i ofiary. Stwarza to warunki do wymuszania zeznań oraz jest źródłem arbitralności i przypadkowości. Na tej podstawie prokuratura formułuje zarzuty, a wyjątkowo nieefektywne sądy wydają wyroki, które najczęściej spełniają oczekiwania strony oskarżającej. Zwraca się uwagę, iż tak funkcjonujący wymiar sprawiedliwości jest charakterystyczny dla reżimów autorytarnych (Magaloni, 2012: 100).

Zwraca również uwagę fakt, iż do etapu orzekania o winie i wydania wyroku dochodzi przede wszystkim w przypadku przestępstw o niewielkiej szkodliwości społecznej. Według dostępnych danych, około połowa skazanych w mieście Meksyk popełniła przestępstwa przeciwko własności, której wartość nie przekraczała 20 dolarów (Tobar, 2008). Tymczasem sprawy związane z przestępstwami popełnionymi przez kartele narkotykowe najczęściej nie znajdują rozwiązania przed sądami. Cechą charakterystyczną meksykańskiego wymiaru spra-

wiedliwości jest wyjątkowo niska skuteczność. Szacuje się, iż nawet mniej niż 10% spraw znajduje ostateczne rozstrzygnięcie przed sądem. Zaledwie 25% postępstw jest zgłaszanych organom ścigania. Z tego tylko znikoma część kończy się wydaniem wyroku (Ribando Seelke, 2013).

Wszystko to sprawia, że poziom zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości w Meksyku jest wyjątkowo niski. W przeprowadzonym w 2007 roku badaniu, na pytanie, o zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, pozytywnie odpowiedziało zaledwie 37% ankietowanych, podczas gdy aż 58% wyraziło brak takiego zaufania (Shirk, 2010: 192). Obok wymienionych powyżej, należy podkreślić jeszcze jedną istotną przyczynę nieefektywności i głębokiej dysfunkcji meksykańskiego wymiaru sprawiedliwości. Trzeba bowiem podkreślić w zasadzie permanentny brak odpowiednich środków finansowych przeznaczanych na jego funkcjonowanie. Tymczasem zapewnienie odpowiedniego budżetu na funkcjonowanie instytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości jest jednym z ważniejszych elementów jego efektywnego działania (Ezrow, Frantz, 2013: 146). Nie tylko gwarantuje to większą skuteczność organów ścigania, ale zmniejsza też podatność urzędników na propozycje korupcyjne ze strony zorganizowanych grup przestępczych. Wydaje się, że problem niewystarczających środków finansowych przeznaczanych na sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości został wreszcie dostrzeżony przez meksykańskie elity polityczne. Świadczyć o tym może ujęcie tej kwestii w porozumieniu, jakie administracja obecnego prezydenta Enrique Peñi Nieto zawarła z najważniejszymi partiami opozycyjnymi, tak zwanym Pakcie dla Meksyku (*Pacto por México*). Zawiera ono kilka najważniejszych reform, których wprowadzenie wydaje się niezbędne dla dalszego rozwoju państwa. Zakłada, między innymi, przyjęcie zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Obok zmian w ustawodawstwie dotyczącym działania wymiaru sprawiedliwości, przewidziano również zdecydowany wzrost środków przeznaczonych na jego funkcjonowanie (*Pacto por México*, s.a.). Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, iż sam wzrost nakładów finansowych nie rozwiąże problemu dysfunkcyjności meksykańskiego wymiaru sprawiedliwości. Potrzebne są głębokie zmiany, w tym także w zakresie metod działania. Bez tego stosowne instytucje nie będą w stanie sprostać wyzwaniu, jakim jest zorganizowana przestępczość dysponująca ogromnymi możliwościami.

Niezbędne są też zmiany w działaniu sił policyjnych. Brak strukturalnych zmian w funkcjonowaniu policji powoduje, iż dzisiaj jest to instytucja, która w znikomym stopniu wywiązuje się ze swoich zadań. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom leży w gestii trzech szczebli władz: rządu federalnego, władz stanowych oraz Dystryktu Federalnego, a także władz lokalnych. Władze

federalne, stanowe oraz Dystryktu Federalnego mają do dyspozycji dwa rodzaje sił policyjnych: Policía Preventiva oraz Policía Investigadora. Władze lokalne dysponują natomiast tylko pierwszym z wymienionych rodzajów oddziałów policyjnych. Tymczasem słaba współpraca między poszczególnymi szczeblami władzy przekłada się także na niewystarczającą współpracę w zakresie bezpieczeństwa publicznego i koordynację działań sił policyjnych. Równie istotny problem przekładający się na nieefektywność policji i jej niezdolność do realizacji powierzonych zadań wynika z niskiego poziomu wykształcenia i kwalifikacji funkcjonariuszy. Jeszcze w 2006 roku z ponad 290 tysięcy funkcjonariuszy stanowych i lokalnych, blisko 70% miało zaledwie wykształcenie podstawowe, 25% mogło pochwalić się wykształceniem średnim lub wyższym niepełnym, a zaledwie niecałe 5% dysponowało wykształceniem wyższym. Warto zwrócić uwagę na fakt, że 2,5% członków stanowych i lokalnych oddziałów policji nie miało żadnego wykształcenia (García Luna, 2011: 110). Dodać do tego trzeba słabe wyszkolenie członków sił policyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Mimo coraz większych środków finansowych przeznaczanych na ten cel, a także istotnej pomocy ze strony Stanów Zjednoczonych, w dalszym ciągu poziom wyszkolenia dużej części policjantów jest niewystarczający do tego, by można było na nich oprzeć skuteczną walkę z przestępczością zorganizowaną. Tymczasem oddziały policji prewencyjnej działające na poziomie lokalnym stanowią blisko 40% wszystkich oddziałów policyjnych tego rodzaju.

Kolosalnym problemem, który sprawia, iż policja meksykańska w wielu przypadkach nie wywiązuje się ze swoich zadań jest korupcja. Skala korupcji w meksykańskich siłach policyjnych jest ogromna. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są stosunkowo niskie wynagrodzenia, jakie otrzymują członkowie sił policyjnych w Meksyku. Dotyczy to zwłaszcza oddziałów lokalnych. Rozpiętość, jeżeli chodzi o wynagrodzenie jest ogromna i różnice odczuwalne są zarówno między poszczególnymi stanami, jak i w ich obrębie. Przykładowo, jedne z najwyższych wynagrodzeń otrzymywali w 2010 roku policjanci lokalni w stanie Baja California. W mieście Mexicali wynagrodzenie wynosiło blisko 12 tysięcy peso miesięcznie. Jednak już w leżącej w tym samym stanie miejscowości Ensenada miesięczne wynagrodzenie wynosiło niespełna 6 tysięcy. Tymczasem w stanie Yucatán, w miejscowości Tizimín miesięczne wynagrodzenie funkcjonariusza policji nie przekraczało 4 tysięcy peso miesięcznie (*Sueldos de Policías...*, 2011).

Dla karteli narkotykowych wręczenie łapówki w wysokości miesięcznego wynagrodzenia policjanta nie stanowi zatem najmniejszego problemu. Wydaje się więc, iż zdolność korumpowania funkcjonariuszy policyjnych na ogromną skalę w dużym stopniu przyczyniła się do rozwoju przestępczości zorganizowanej.

izowanej. W sierpniu 2010 roku władze podjęły decyzję o zwolnieniu ze służby ponad 3 tysięcy członków policji federalnej oskarżonych o korupcję. Wobec 1000 kolejnych wszczęto postępowania wyjaśniające (*México expulsa al 10%...*, 2010). Nie dziwią w tej sytuacji wyniki badania Global Corruption Barometer przeprowadzonego w 2013 roku przez Transparency International, w którym 90% respondentów odpowiedziało, że policja jest instytucją skorumpowaną bądź bardzo skorumpowaną. Gorzej w tym badaniu wypadły tylko partie polityczne, które w opinii aż 91% ankietowanych były skorumpowane lub bardzo skorumpowane. W tym samym badaniu, 61% badanych respondentów przyznało się do wręczenia łapówki policjantowi (*Global Corruption Barometer*, 2013).

Słabość policji jako instytucji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo publiczne i walkę z przestępczością, w tym także tą związaną z narkobiznesem, jest dobrze znana władzom meksykańskim. Jeszcze pod koniec rządów PRI podjęte zostały pewne próby poprawienia sytuacji sił policyjnych. Pierwszym krokiem było rozwiązanie w 1985 roku Dirección Federal de Seguridad (DFS), instytucji odpowiedzialnej za walkę z przestępczością zorganizowaną. Tymczasem jej członkowie na masową wręcz skalę współpracowali z kartelami narkotykowymi, a podległe jej grupy paramilitarne często ochraniały proceder szmuglowania narkotyków do Stanów Zjednoczonych. Powiązania te wyszły na jaw przy okazji śledztwa w sprawie porwania, torturowania i zabójstwa agenta amerykańskiej Agencji ds. Walki z Narkotykami (Drug Enforcement Agency – DEA), Enrique Camareny (Watt, Zepeda, 2012: 56-59).

Próbę przeprowadzenia zmian w zasadach funkcjonowania policji podjął między innymi prezydent Zedillo. Bardziej zdecydowane działania podjęte zostały jednak dopiero po odsunięciu od władzy PRI w 2000 roku. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że efekty były znikome. W 2001 roku prezydent Vicente Fox utworzył, w miejsce dotychczasowej Federalnej Policji Śledczej, Federalną Agencję Śledczą (Agencia Federal de Investigación – AFI). Miała ona stanowić meksykańską wersję CIA. Jednak na szumnych zapowiedziach się skończyło. Już kilka lat po jej utworzeniu pojawiły się zarzuty, iż jest ona infiltrowana przez organizacje przestępcze związane z narkobiznesem. W 2005 roku spośród 7 tysięcy agentów AFI wobec 1,5 tysiąca toczyły się dochodzenia w sprawie ich związków z kartelami narkotykowymi (Watt, Zepeda, 2012: 219). W tej sytuacji nie dziwi fakt, że już w 2009 roku prezydent Calderón rozpoczął wprowadzanie kolejnych zmian w funkcjonowaniu federalnych sił policyjnych w Meksyku. Na początku lipca 2009 roku weszła w życie nowa ustawa o Policji Federalnej. W miejsce dotychczas funkcjonującej Federalnej Policji Prewencyjnej (Policía Federal Preventiva) utworzona została Policja Federalna (Policía Federal). Zreformowane

zostały jej struktury oraz zapewniono nowe możliwości działania. Jednocześnie administracja Calderona negocjowała ze Stanami Zjednoczonymi możliwość amerykańskiej pomocy w profesjonalizacji policji meksykańskiej i zaopatrzenia jej w lepszy sprzęt oraz podniesienia kwalifikacji w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem (Chabat, 2010: 33).

Efektom tych rozmów stało się podpisanie tak zwanej Inicjatywy Mérida, której istotna część dotyczy amerykańskiej pomocy w walce z narkobiznesem w Meksyku, przede wszystkim poprzez wsparcie i modernizację meksykańskiej policji. Stany Zjednoczone podkreślają wyjątkową rolę w poprawie wyszkolenia policjantów, przede wszystkim tych na poziomie stanowym i lokalnym. Efektem tego są środki finansowe przekazywane władzom meksykańskim w ramach Inicjatywy Mérida, które przeznaczone mają być na szkolenia dla członków sił policyjnych oraz zakup nowoczesnego sprzętu. Ma to poprawić skuteczność policji w walce z przestępczością zorganizowaną w Meksyku (Booth, 2012).

Niezdolność sił policyjnych do realizacji swojego podstawowego zadania, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz walka z przestępczością, także tą zorganizowaną, związaną z narkobiznesem wymusiła na władzach meksykańskich poszukiwanie alternatywnych instrumentów i metod w tym zakresie. Jednak opcji, spośród których władze mogłyby wybierać jest stosunkowo niewiele. W rezultacie, procesem, który można obserwować od początku nowego stulecia jest postępująca militaryzacja walki z przestępczością narkotykową. Jednak doszukanie się pozytywnych efektów tego rodzaju działania stanowi zadanie niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe. Z perspektywy obywateli, militaryzacja walki z przestępczością zorganizowaną nie przyczyniła się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa publicznego. W dużej mierze postępująca militaryzacja stanowi efekt przekonania elit politycznych – przede wszystkim w okresie prezydentury Foksa i Calderona, choć tendencja ta była wyraźna już w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia – że siły zbrojne są mniej skorumpowane i lepiej przygotowane do walki z zagrożeniem, jakie istnieje ze strony narkobiznesu (Piñeyro, 2010 :161). Biorąc pod uwagę rażącą słabość sił policyjnych, można uznać tego rodzaju twierdzenie za słuszne. Problem jednak w tym, iż siły zbrojne nie są instytucją, która powinna realizować zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego oraz przestrzegania prawa. Należy też pamiętać, iż wzrost roli sił zbrojnych w polityce wewnętrznej może stanowić zagrożenie dla funkcjonowania systemu demokratycznego w państwie. Istnieje w takiej sytuacji również zagrożenie dla skutecznego budowania państwa prawa (Alvarado, Zaverucha, 2010: 231).

Sześcioletnia kadencja Felipe Calderona stanowiła kulminację postępującego procesu militaryzacji walki z przestępczością zorganizowaną. W naturalny

sposób związane jest to również ze wzrostem roli sił zbrojnych w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w państwie. Oznacza to wykorzystanie oddziałów wojskowych nie tylko w operacjach prowadzonych przeciwko kartelom, jak na przykład likwidacja upraw marihuany czy laboratoriów, ale także jako instrumentu służącego zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego. Wiąże się to z coraz bardziej widoczną obecnością oddziałów wojskowych na ulicach miast. Autor miał możliwość doświadczenia tego w trakcie pobytu w Monterrey, stolicy stanu Nuevo León i trzeciego największego miasta w Meksyku. Z racji położenia niedaleko granicznego miasta Nuevo Laredo, stanowiącego jeden z głównych kanałów przerzutowych narkotyków do USA, walka karteli o wpływy dotarła także do Monterrey. Dla mieszkańców miasta latem 2010 roku widok konwojów wojskowych w pełnym uzbrojeniu patrolujących miasto stawał się powoli codziennością, a wielu mieszkańców uważało to za coś niezbędnego, aczkolwiek niekoniecznie właściwego. Przedstawiciele sił zbrojnych na dużą skalę zaczęli też zasiadać w cywilnych instytucjach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne. W rezultacie, obecnie można dojść do wniosku, że to właśnie siły zbrojne odgrywają decydującą rolę w walce ze zorganizowaną przestępczością w Meksyku. Skutkiem tego jest, między innymi, szybko rosnąca liczba przypadków łamania praw człowieka przez członków sił zbrojnych uczestniczących w walce z narkobiznesem oraz w operacjach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Narodowa Komisja Praw Człowieka od 2008 roku notuje systematyczny wzrost tego rodzaju oskarżeń. Warto podkreślić, iż w latach 2005-2012 zanotowano w Meksyku kilkukrotny wzrost liczby przypadków tortur i niehumanitarnego traktowania, z 437 do 2126. Komisja podkreśla, że część spośród zidentyfikowanych przypadków tortur miała miejsce w kwaterach policji oraz w koszarach wojskowych (*Agenda Nacional de Derechos Humanos*, 2013). Zwrócić należy też uwagę na konieczność zmian w zapisach o sądownictwie wojskowym, tak by członkowie sił zbrojnych oskarżeni o łamanie praw człowieka mogli być sądzeni przed sądami powszechnymi, a nie przed sądami wojskowymi.

Konieczność sięgnięcia po oddziały wojskowe w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego stanowi kolejny czynnik świadczący o daleko idącej dysfunkcyjności państwa meksykańskiego w tym zakresie. Na niekorzyść obranego przez prezydenta Calderona kierunku działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa obywateli świadczy też fakt, iż tak zwana „wojna z narkotykami” pochłonęła już dziesiątki tysięcy ofiar – w zdecydowanej mniejszości stanowią je osoby związane z kartelami narkotykowymi. Dane mówiące o ilości zabójstw w Meksyku w ostatnich latach są dla Calderona wręcz miazgzące. W okresie jego

prezydentury liczba zabitych przekroczyła 60 tysięcy². Według danych Narodowego Instytutu Statystyki i Geografii (Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI) tylko w 2012 roku w Meksyku zabitych zostało ponad 26 tysięcy osób. Wskaźnik zabójstw osiągnął poziom 22 na 100 tysięcy mieszkańców. Choć zdecydowanie wyższy niż w krajach europejskich, jest on jednak na podobnym poziomie jak na przykład w Brazylii. Niepokój natomiast może budzić fakt, że są regiony, w których wskaźnik ten jest zdecydowanie wyższy. I tak na przykład w stanach Guerrero i Chihuahua wynosił on w 2012 roku 77 zabójstw na 100 tysięcy mieszkańców. W latach 2010 i 2011 w stanie Sinaloa sięgnął on poziomu odpowiednio 85 i 69 (INEGI, 2013).

Nieskuteczność działań, jakie podejmują władze w zakresie bezpieczeństwa publicznego i walki z przemocą ze strony karteli narkotykowych doprowadziła w ostatnich miesiącach do powstawania coraz liczniejszych oddziałów samoobrony. Szczególnego rozgłosu nabrała sytuacja w stanie Michoacán, gdzie na przełomie 2013 i 2014 roku mieszkańcy zaczęli tworzyć lokalne grupy samoobrony na większą skalę. Stan ten jest w dużym stopniu kontrolowany przez kartel Rycerzy Templariuszy (Caballeros Templarios). Oprócz produkcji i przemytu narkotyków, jedną z głównych form działalności kartelu są porwania i wymuszanie haraczy. Wskutek niezdolności władz – zarówno na poziomie lokalnym jak i stanowym oraz federalnym – dla zapewnienia bezpieczeństwa, mieszkańcy sami zdecydowali się podjąć próbę walki z kartelem. Według CNDH w regionie tym doszło do drastycznego przykładu sytuacji, w której instytucje państwowe są niemal nieobecne, a z pewnością nie realizują swoich zadań, w tym zagwarantowania bezpieczeństwa mieszkańcom (CNDH: en Michoacán, vacío el gobierno, 2014). Dotyczy to przede wszystkim regionu określanego jako El Sur de Michoacán, obejmującego region Tierra Caliente, Costa y Sierra. Tereny te charakteryzują się znacznym stopniem marginalizacji i są stosunkowo mocno odizolowane od pozostałych części stanu Michoacán oraz państwa meksykańskiego. Efektem tego były liczne konflikty między instytucjami państwowymi a ludnością rdzenną zamieszkującą te tereny oraz lokalnymi rancheros, a więc drobnymi i średnimi właścicielami ziemskimi. Jednocześnie słaba komunikacja z pozostałymi częściami stanu sprawiła, iż obszar ten od dawna leżał w orbicie zainteresowań organizacji przestępczych związanych z produkcją i handlem narkotykami. Znajdowały się tam zarówno plantacje marihuany, jak i laboratoria do produkcji narkotyków. Jednocześnie kryzys w rolnictwie i trudna sytuacja lokalnej ludności stworzyły w tym

² Dokładna liczba ofiar nie jest znana; Mendoza Hernandez/Zeta, 2011; *After 5 Years, Mexico's Drug...*, 2011.

regionie dogodne warunki do rozwoju narkobiznesu. Do peryferyjnego położenia geograficznego, słabego skomunikowania z pozostałymi regionami dodać więc trzeba postępującą marginalizację społeczną lokalnej ludności (Maldonado Aranda, 2012: 121). Już w momencie przejmowania urzędu prezydenckiego przez Felipe Calderona w 2006 roku sytuacja w tym stanie była na tyle poważna, że zdecydował się on przeprowadzić szeroko zakrojoną operację przeciwko kartelom narkotykowym. Do jej realizacji wykorzystane zostały przede wszystkim oddziały wojskowe. Tego rodzaju działania nie przyniosły jednak żadnych rezultatów. Wręcz przeciwnie region stał się terenem opanowanym przez kartel Templariuszy, a ludność regionu El Sur de Michoacán była w coraz większym stopniu terroryzowana przez jego członków. Działo się to przy całkowicie biernej postawie władz. W konsekwencji obszar ten stał się jednym z najbardziej niebezpiecznych w Meksyku – można go traktować jako ekstremalny przykład dysfunkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego i walki z przestępczością zorganizowaną (Preocupa situación en Michoacán, 2014). Rezultatem tego było powstanie grup samoobrony, które postanowiły zbrojnie przeciwstawić się zbrojnym bandom związanym z kartelem. Doszło więc do sytuacji, w której obywatele sami podjęli działania mające zapewnić im bezpieczeństwo, ponieważ państwo nie jest w stanie wywiązać się ze swojej podstawowej funkcji (Surge autodefensa al fallar Estado, 2014).

Trudno o bardziej wymowny przykład dysfunkcyjności państwa w określonym obszarze. Warto też podkreślić reakcję władz na powstawanie oddziałów samoobrony. W pierwszej kolejności podjęły one próbę rozbrojenia tego rodzaju grup. Doszło nawet do incydentu zbrojnego, w którym zginęło kilka osób. Widząc jednak determinację mieszkańców regionu, władze zmieniły zdanie i zdecydowały się na ograniczoną współpracę. Pojawia się w tej sytuacji pytanie, jak owa współpraca ma wyglądać. Komu mają podlegać grupy samoobrony? Według jakich zasad mają funkcjonować? Co w sytuacji, gdy ich działania będą niezgodne z prawem? Wszystkie te pytania jak dotąd, pozostają bez odpowiedzi. Trudno też nie postrzeżać tego rodzaju działań inaczej niż jako kolejny element obnażający dysfunkcyjność państwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Wygląda bowiem na to, iż instytucje państwowe, które nie potrafią zagwarantować obywatelom bezpieczeństwa, chcą przerzucić część swoich zadań na obywatelskie grupy samoobrony. Problem jest poważny, ponieważ grupy samoobrony z Michoacán już znajdują naśladowców w innych regionach Meksyku. Tego samego rodzaju oddziały powstają, między innymi, w stanach Guerrero czy Veracruz.

Podsumowanie

Głęboka dysfunkcyjność instytucji państwowych w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz walki z przestępczością zorganizowaną związaną głównie z narkobiznesem rodzi potrzebę bliższego przyjrzenia się temu, jak funkcjonuje instytucja państwa. Problem nie jest nowy i swymi korzeniami sięga daleko w przeszłość. Jednak reperkusje są widoczne szczególnie od początku obecnego stulecia. Niezdolność do wypełniania podstawowej funkcji, jaką jest zagwarantowanie bezpieczeństwa mieszkańcom niesie ze sobą szereg skutków. Rosnąca potęga meksykańskich karteli narkotykowych stanowi dziś nie tylko fragment nielegalnej działalności, ale powszechnie jest już uznawana za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Meksyku. Wobec rosnącej wciąż potęgi karteli, niebezpieczeństwo ich ingerencji w życie polityczne jest realne. Wraz z postępującą militaryzacją walki z narkobiznesem oraz rosnącym zaangażowaniem sił zbrojnych w funkcje związane z przestrzeganiem porządku publicznego i zapewnianiem bezpieczeństwa, stanowić to może zagrożenie dla funkcjonowania systemu demokratycznego. Wreszcie, dysfunkcyjność w zakresie bezpieczeństwa prowadzi do poważnych problemów w stosunkach dyplomatycznych Meksyku. W pierwszej kolejności dotyczy to relacji ze Stanami Zjednoczonymi, ale coraz częściej można spotkać zarzuty ze strony polityków z państw środkowoamerykańskich. Podkreślają oni, iż nieskuteczność działań władz meksykańskich prowadzi do rozwijania działalności karteli na terenie państw Ameryki Środkowej. Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, iż dysfunkcyjność państwa, nawet w tak istotnym obszarze, jakim jest bezpieczeństwo publiczne nie oznacza automatycznego upadku państwa. Stwierdzenie to jest istotne zwłaszcza w kontekście Meksyku i pojawiających się co pewien czas prób przedstawienia go właśnie jako państwa upadłego. Tymczasem należy zauważyć, iż instytucja państwa w Meksyku całkiem dobrze radzi sobie w innych obszarach swojego funkcjonowania. Faktem jednak jest, iż daleko idąca dysfunkcyjność w zakresie bezpieczeństwa publicznego, przy braku zdecydowanych działań, może skutkować coraz mniejszymi możliwościami wypełniania przez państwo także innych swoich zadań. Jednocześnie nie można zapomnieć, iż pozbawienie obywateli gwarancji bezpieczeństwa może skutkować ich odwróceniem się od istniejącego systemu i poszukiwaniem alternatywnych form organizacji społecznej. Jego przejawem jest tworzenie się w niektórych regionach Meksyku obywatelskich grup samoobrony.

Bibliografia

- After 5 Years, Mexico Drug War Still Rages (2011, December 11). *The Washington Post*.
- Agenda Nacional de Derechos Humanos* (2013). Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, <http://www.cndh.org.mx>.
- Alvarado, A., Serrano, M. (red.) (2010), *Los grandes problemas de México*, t. XV. México D.F.: Colegio de México.
- Bobrow, D. B., Haliżak, E., Zięba, R. (red.) (1997). *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa.
- Booth, W. (2012, July 12). Senate report says Mexico must focus on cops, courts, not army. *The Washington Post*.
- Chabat, J. (2010). La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. W: A. Alvarado, M. Serrano (red.), *Los grandes problemas de México*, t. XV. *Seguridad nacional y seguridad interior*. México D.F.: Colegio de México
- CNDH: en Michoacán, vacío de gobierno (2014, January 12). *El Universal*.
- Ezrow, N. M., Frantz, E. (2013). *Failed States and Institutional Decay. Understanding Instability and Poverty in the Developing World*. New York/London: Bloomsbury.
- Gallegos, B. (2012). Retos al Estado. Situaciones de seguridad complejas y poblaciones vulnerables. W: A. Vargas Velasquez (red.), *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*. Buenos Aires: CLACSO.
- García Luna, G. (2011). *Nuevo modelo de la policía*, cyt. za: E. López-Portillo, „Accounting for the Unaccountable. The Police in Mexico”. W: *Mexico's Security Failure*. . New York, London: Routledge
- Global Corruption Barometer 2013. *Transparency International*. Pobrane ze strony <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>.
- Greyson, G. W. (2010). *Mexico. Narco-Violence and a Failed States?* New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Gryz, J. (2013). *Bezpieczeństwo państwa. Władza – polityka – strategia*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Hernandez Mendoza, E. (2011, December 10). Cinco años de guerra, 60 mil muertos. *Proceso*.
- Kitler, W. (2010). *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Warszawa: Towarzystwo Obrony Narodowej
- Kenny, P., Serrano, M. (red.) (2012). *Mexico's Security Failure. Collapse into Criminal Violence*. New York, London: Routledge.

- Magaloni, A.L. (2012). Arbitrariness and Inefficiency in the Mexican Criminal Justice System”, w: P. Kenny, M. Serrano (red.), *Mexico's Security Failure. Collapse into Criminal Violence*. New York, London: Routledge.
- Maldonado Aranda, S. (2012). Transición política, seguridad y Violencia en México. Radigrafía de la lucha antidrogas en Michoacán. W: A. Vargas Velásquez (red.), *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mendoza Hernandez/Zeta, E. (2011, Dezebrom 10). Cinco años de guerra, 60 mil muertos. *Proceso*.
- México expulsa al 10% de la Policía Federal por corrupción (2010, Agosto, 30). *El País*.
- O'Neil, S. (2009, July/August). The Real War in Mexico. How Democracy Can Defeat the Drug Cartels. *Foreign Affairs*.
- Pacto por México* (s.a.). Pobrane ze strony <http://pactopormexico.org/acuerdos/#seguridad-y-justicia>.
- Piñeyro, J. L. (2010). Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional. W: A. Alvarado, M. Serrano (red.), *Los grandes problemas de México*, t. XV. México D.F.: Colegio de México.
- Preocupa situación en Michoacán (2014, enero 9). *El Universal*.
- Ribando Seelke, C. (2013). *Supporting Criminal Justice System Reform in Mexico*. The U.S. Role, Congressional Research Service.
- Shirk, D. A. (2010). Criminal Justice Reform in Mexico: An Overview. *Mexican Law Review*, 3(2).
- Sueldos de Policía estatales y municipales* (2011). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Surge autodefensa al fallar Estado (2014, enero 10). *El Universal*.
- Tobar, H. (2008, March 3). Judicial Overhaul in Mexico. *Los Angeles Times*.
- Vargas Velasquez, A. (red.) (2012). *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Watt, P., Zepeda, R. (2012). *Drug War Mexico. Politics, Neoliberalism and Violence in the New Narcoeconomy*. New York/London: Zed Books.
- Zięba, R. (1997). Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych. W: D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Warszawa: Fundacja Stosunków Międzynarodowych.

Nota o Autorze

Dr hab. Karol Derwich, prof. UJ (1979-2022) – historyk i politolog, badacz Ameryki Łacińskiej, kierownik Zakładu Ameryki Łacińskiej Instytutu Amerykanistyki i Studiów Polonijnych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Więcej na temat dorobku prof. Karola Derwicha w dziale Nauka.