Anaís Medeiros Passos

VIOLENCE, TRAFIC DE DROGUE ET SÉCURITÉ PUBLIQUE AU MEXIQUE

Le Mexique, comme beaucoup de pays d'Amérique latine, est confronté aux problèmes liés à la consolidation du mode légitime de la violence. Au cours des XIXe et XXe siècles, face aux mouvements de violence sur le territoire national, on assiste à un éclatement des entités qui assuraient la sécurité publique : les milices privées apportent leur appui au gouvernement central, rompant ainsi avec la traditionnelle distinction entre public et privé[1]. Ainsi, en dehors des forces armées, le pays ne dispose pas, actuellement, de policiers en nombre suffisant pour faire respecter l'ordre public[2]. Par ailleurs, la position stratégique du pays sur la route internationale du narcotrafic a favorisé, notamment à partir des années 1980, l'essor de la culture, du raffinement, de la vente et de la distribution de drogues illicites. Des groupes mafieux, dont beaucoup ont des connexions internationales, ont multiplié le nombre de ceux qui usent aujourd'hui de la violence.

Le présent travail tente d'analyser le phénomène contemporain de la violence au Mexique à travers deux prismes : le développement du commerce des drogues prohibées sur le territoire mexicain et la réponse que l'État apporte en vue d'enrayer ce phénomène[3].

1. C'est le cas des *Defensas rurales*, groupes de civils créés en 1861 par le président Benito Juárez et qui venaient en appui de l'armée dans les campagnes. Durant les décennies qui ont suivi la révolution mexicaine, leur effectif était plus important que celui de l'armée mexicaine.

2. Daniel M. Sabet, *Police Reform in Mexico : Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 2012.

3. Il faut noter que le trafic de drogue n'est pas la seule cause des homicides au Mexique. La violence sociale, la violence politique et la violence domestique sont en effet des clés

Les origines du trafic de drogue

Le Mexique se trouve sur une des principales routes du narcotrafic des pays occidentaux. Si l'on considère la quantité de drogues interceptée sur le sol nord-américain, on s'aperçoit que 40 à 50 % de l'héroïne saisie vient du Mexique. Le pays est aussi un des principaux producteurs de méthamphétamines consommées aux États-Unis[4]. Non seulement lieu de transit des drogues en direction des États-Unis, du Canada, de l'Europe centrale ou occidentale, le Mexique est aussi un pays consommateur. L'enquête nationale sur les addictions parue en 2011 montrait ainsi que l'année précédente 1,5 % de la population mexicaine âgée de 12 à 65 ans avait consommé des stupéfiants. Cependant, ce taux, bien que supérieur à ce qu'il était auparavant, se situe bien en dessous de celui des États-Unis, qui, en 2015 par exemple, était de 17,80 %[5].

L'interdiction de la marijuana au Mexique date de 1920 et celle de l'opium de 1926. À cette époque, ceux qui consommaient ce type de drogue étaient considérés comme violents et atteints de folie. Les Chinois qui résidaient alors au Mexique après avoir été expulsés des États-Unis se servaient de membres de leur famille résidant encore dans des villes telles que Los Angeles pour faire acheminer leur consommation[6]. Au début du XXe siècle, le Mexique était certes un petit fournisseur de drogues, mais le trafic provenait toutefois de zones importantes, comme celles de Chihuahua, Durango et Sinaloa, ainsi que des États côtiers de Michoacán et de Guerrero.

À partir du début des années 1980, la lutte contre la drogue se militarise de plus en plus pour faire face à l'augmentation de la mortalité due aux agissements des groupes de narcotrafiquants. Au départ, le principal objectif de l'intervention des militaires mexicains est d'éradiquer les plantations cultivées par les paysans – et non par les cartels[7]. Ceux que l'on appelle alors les « empoisonneurs de la société » ne possédant pas la même force de frappe ni la même capacité d'organisation que les narcotrafiquants que l'on connaît aujourd'hui, il s'agit surtout de s'attaquer à

---

fondamentales pour comprendre l'insécurité qui règne au sein du pays. Pour autant, ces types de violence ne seront pas abordés ici.

4. US Department of Justice, Drug Enforcement Administration, *National Drug Threat Assessment Summary*, octobre 2015, p. 27 et 49 ; disponible sur DEA.gov.

5. « National Survey of Drug Use and Health, 2015-2017 », DrugAbuse.gov.

6. Luís Astorga, « Drug Trafficking in Mexico : A First General Assessment », *Unesco Discussion Paper n° 36*, 1999, p. 1-24.

7. Roderic Ai Camp, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Westport (Conn.), Praeger Security International, 2005, p. 100.

la culture et au raffinage de la drogue. Certaines preuves historiques, qui datent de 1938, montrent ainsi que des champs de pavot ont été détruits par des soldats de l'armée mexicaine dans l'État de Sonora[8]. Ce sera bien des années plus tard qu'aura lieu la première offensive militaire de grande envergure, sous la pression du gouvernement nord-américain qui se heurte au sérieux problème de la consommation excessive d'opium par les anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale. Il est important de noter que l'augmentation de la production mexicaine de marijuana et d'héroïne après-guerre est à rapprocher de la suppression des traditionnelles routes de l'héroïne, qui passaient par la France et plus particulièrement Marseille[9].

En 1948 débute ce qu'on a appelé la « Grande Campagne », dont l'objectif est de détruire toutes les plantations de pavot du Mexique. La nouveauté n'est pas seulement la pérennisation des opérations d'éradication des drogues par les forces armées, qui agissent quatre à six mois par an, mais leur extension au-delà du « triangle d'or » (Chihuahua, Durango et Sinaloa) et jusqu'aux territoires de la Basse-Californie, du Guanajuato, du Jalisco, de Morelos, du Sonora et du Yucatán. Petit à petit, la responsabilité de la coordination en matière de politique de lutte contre les drogues passe du secrétariat à la Santé à la Direction fédérale de la sécurité et au procureur général de la République[10]. Cependant, la lutte contre la production et le narcotrafic n'est pas la priorité de l'armée mexicaine : entre 1948 et 1954, alors que près de trois mille huit cents soldats sont chargés de la prévention de la fièvre aphteuse, seulement quatre cents sont détachés pour venir en aide aux forces de police[11].

Dans les années 1970, une action militaire de grande envergure se déroule dans le triangle d'or. De 1975 à 1978, l'opération « Condor » est constituée d'un contingent d'environ dix mille soldats qui ont pour mission de détruire les plantations de pavot et de marijuana. Sous la pression des autorités nord-américaines, des défoliants chimiques sont alors utilisés. Les troupes sont placées sous le commandement du général José Hernández Toledo, connu pour avoir participé au massacre des étudiants de Tlatelolco, le 2 octobre 1968 – soit dix jours avant la célébration des Jeux olympiques de Mexico –, alors qu'une grande

8. Luís Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Mexico, Tusquets, 2007, p. 57.

9. María Celia Toro, *Mexico's War on Drugs : Causes and Consequences*, Boulder (Colo.)-Londres, Lynne Rienner, 1995, p. 11.

10. Luís Astorga, *Seguridad, traficantes y militares*, *op. cit.*

11. María Celia Toro, *Mexico's War on Drugs*, *op. cit.*, p. 13-14.

manifestation contre le gouvernement fédéral et pour la libération des prisonniers politiques agitait le pays, au cours de laquelle il y eut un millier de morts et de disparus. En janvier 1977, le procureur général de la République, Oscar Flores Sánchez, assure devant un auditoire nord-américain : « [L'objectif est] l'élimination totale des plantations de pavot et, à cette fin, une coopération maximum avec les États-Unis et les autres pays est nécessaire[12]. » Malgré cette promesse, cette politique a pour conséquence indirecte de déplacer une partie des trafiquants de drogue dans la région de Guadalajara, ceux-ci transférant ainsi leur organisation et leur expertise au sein du marché des stupéfiants déjà en place dans l'État de Jalisco[13].

La capitale de cet État offrait le « scénario parfait » pour le développement du trafic de drogue[14]. Les agents de la Direction fédérale de la sécurité étaient en effet auparavant impliqués dans la lutte contre la violence illégale et la corruption, ce qui les amena à faire office de lien entre les nouveaux trafiquants et les entreprises influentes de la ville : la structure de la bureaucratie associée à la répression politique permet le développement d'une organisation très complexe du trafic de stupéfiants.

L'enjeu représenté par cette opération est important dans la mesure où la vente d'opium constitue une source de revenus conséquente pour les cultivateurs de substances illicites, qui sont contraints, lorsqu'ils en sont privés, d'immigrer dans les villes. Et les coûts engendrés par la mise en œuvre de l'opération sont si élevés que le mot de guerre est employé[15]. Tortures, détentions illégales, disparitions de paysans, mais aussi vols d'effets personnels appartenant à des touristes nord-américains lors de fouilles de véhicules dans l'État de Basse-Californie, sont consignés dans les archives ouvertes du secrétariat à la Défense nationale.

Parallèlement à cette opération, aux États-Unis, la lutte de la DEA (Drug Enforcement Administration) contre les cartels colombiens a comme conséquence le remplacement du couloir de Floride par celui du Pacifique. En 1991, un tiers de la marijuana et de la cocaïne entrant dans le pays vient du Mexique, qui se substitue à la Colombie sur la route internationale du

12. Richard Craig, « Operation Condor : Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, n° 3, 1980, p. 351.

13. Luís Astorga, « Drug Trafficking in Mexico », art. cité, p. 7-8 ; Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotrafico en México*, Mexico, Aguilar, 2013, p. 121.

14. María Teresa Martínez Trujillo, *Businessmen and Protection Mechanisms within the Criminal Environment of Guadalajara : The Case of Guadalajara* (thèse), CERI-Sciences Po, 2019, chap. 2.

15. Mary Jo McConahay, « Mexico's War on Poppies—and Peasants », *New Times*, 3 septembre 1976.

narcotrafic[16]. Au-delà de ce changement stratégique sur le plan géographique, les trafiquants mexicains modifient peu à peu leur mode opératoire. Jusqu'au début des années 1990, la majorité d'entre eux se trouve placée sous la protection du cartel de Guadalajara, dont font partie Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca Carrillo (Don Neto) et Rafael Caro Quintero. On parle souvent de cette période, et notamment de celle de Caro Quintero, comme d'une période de paix relative. Toutefois, la pratique de la violence par ce narcotrafiquant n'est pas à minimiser, si l'on considère, par exemple, le nombre de paysans qui travaillaient dans des conditions déplorables au sein de son ranch « El Búfalo ».

Le trafic de drogue entre les années 1950 et la fin des années 1970 est aux mains de personnalités locales, tels que les gouverneurs et les maires[17]. La thèse selon laquelle seraient alors noués des liens avec la politique doit donc être prise en considération : le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) avait les moyens de subordonner le narcotrafic, ce qui aurait amoindri le niveau de violence[18].

Au cours des années 1980, la perte de l'hégémonie politique du PRI au niveau fédéral comme au niveau local aurait rendu moins évident pour les leaders des États de tirer profit du trafic de drogue. Cette théorie est critiquée *a posteriori* par certains chercheurs, notamment du fait que le PRI n'avait alors plus de liens forts avec le trafic de drogue[19]. Quoi qu'il en soit, le lien entre alternance politique et narcotrafic constitue un élément clé pour comprendre la violence qui gangrène le pays au XXIe siècle. Plus précisément, en 2000, l'élection à la présidence de la République d'un candidat de l'opposition issu du Parti d'action nationale augmente considérablement le nombre de responsables politiques avec lesquels il est nécessaire d'établir une relation, ce qui permet, en parallèle, la consolidation des réseaux criminels internationaux sur le territoire mexicain.

2000-2019 : LE CYCLE ACTUEL DE LA VIOLENCE

Le début des années 2000 se caractérise par l'augmentation du niveau de violence et par la segmentation du milieu du crime organisé. Les

16. Luís Astorga et David Shirk, « Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the US-Mexican Context » (document de travail), mai 2010, p. 1-29 ; disponible sur eScholarship.org.

17. María Teresa Martínez Trujillo, *Businessmen and Protection Mechanisms…*, *op. cit.*, chap. 2.

18. Luís Astorga, *Drogas sin fronteras*, Mexico, Debolsillo, 2015.

19. Fernando Escalante Gonzalbo, « Homicidios 2008-2009 : la muerte tiene permiso », Nexos.com.mx, 1er janvier 2011.

principaux cartels mexicains se renforcent, comme ceux de Sinaloa, de Tijuana (connu aussi sous le nom d'organisation des frères Arellano Félix), du Golfe, de Juárez, mais aussi les cartels Los Zetas et Beltrán Leyva, ainsi que la famille du Michoacán. Dans la mesure où ces groupes de narcotrafiquants se consolident, des rivalités éclatent pour le contrôle des bateaux, des routes de transit et des points d'entrée aux États-Unis[20]. Dans l'État de Basse-Californie, après les attentats du 11-Septembre, le contrôle de la frontière entre les États-Unis et le Mexique est renforcé. En réaction à cette mesure, l'organisation des frères Arellano Félix, qui opère sur la zone et exige le paiement d'une taxe à ceux qui font transiter en direction des États-Unis, se spécialise dans les enlèvements et le racket[21].

Le taux d'homicides au Mexique, en dépit de cette évolution, diminue au niveau fédéral entre 1990 et 2007. En 1992, il a atteint un record de dix-neuf homicides pour cent mille habitants avant, en 2007, de retomber à huit[22]. Cependant, sur la même période, on note des différences en fonction du territoire concerné. Les villes qui comptent plus de cinquante mille résidents à la frontière sud du pays, ainsi que dans les États de Guerrero, de Michoacán, de Chihuahua et de Durango, présentent en effet des taux d'homicides supérieurs à la moyenne nationale.

Après avoir été élu de justesse en juillet 2006, le président Felipe Calderón annonce la mise en place d'une série d'opérations militaires dans les États où les narcotrafiquants sont très implantés (Chihuahua, Nuevo León, Guerrero, Tamaulipas, Michoacán et Basse-Californie). Entre 2006 et 2009, le secrétariat à la Défense nationale mobilise près de quarante-cinq mille militaires par mois – ce qui correspond environ à un cinquième de l'effectif militaire à l'arrivée au pouvoir de Felipe Calderón[23]. Les résultats de cette vaste campagne militaire incitent à la réflexion. Certaines localités connurent, à court terme, une baisse du nombre de délits mais, à la fin de l'opération, celui-ci retrouva son niveau antérieur. Par ailleurs, il est certain que la police fédérale, les

20. Raúl Benítez Manaut, « Organized Crime as the Highest Threat to Mexican National Security and Democracy », dans Tony Payan, Kathleen Staudt et Z. Anthony Kruszewski (dir.), *A War that Can't be Won : Binational Perspectives on the War on Drugs*, Tucson (Ariz.), University of Arizona Press, 2013, p. 156.

21. Nathan P. Jones, *Mexico's Illicit Drug Networks and the State Reaction*, Washington (D. C.), Georgetown University Press, 2016.

22. Fernando Escalante Gonzalbo, « Homicidios 2008-2009 », art. cité.

23. Marcos Pablo Moloeznik, « Organized Crime, the Militarization of Public Security, and the Debate on the "New" Police Model in Mexico », *Trends in Organized Crime*, vol. 16, n° 2, 2013, p. 177-194.

municipalités et les États fédéraux ne disposaient pas des moyens nécessaires pour faire face au crime organisé, notamment dans les régions les plus éloignées de l'État de Mexico.

C'est le cas de la ville de Tijuana, en Basse-Californie, qui, auparavant, était aux mains des frères Arellano Félix. À partir de 2008, à la suite de luttes internes, des membres clés de l'organisation sont emprisonnés, ce qui favorise l'implantation d'un cartel rival, celui de Sinaloa. La politique mise en œuvre par la DEA, connue sous le nom de *kingpin strategy* (stratégie de décapitation), qui est reprise par la police fédérale mexicaine et par les forces armées, a pour conséquence indirecte, du fait de l'incarcération de plusieurs leaders, d'encourager la segmentation du milieu du crime organisé. En 2019, on trouve dans cette ville, au lieu d'un seul cartel, de petits groupes qui se disputent la mainmise sur la vente de drogues. S'y rencontrent aussi des noms bien connus comme ceux de Los Zetas, du cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG), du cartel de Sinaloa et des organisations issues de celui de Tijuana. En 2017, le nombre d'homicides établit un record depuis le début des années 1990 pour l'État de Basse-Californie, dépassant, avec mille cinq cent vingt-cinq morts, celui de 2009[24].

Sous la présidence de Felipe Calderón, on assiste à une violation des droits de l'homme parallèlement à un déploiement accru des forces militaires sur le territoire mexicain pour assurer l'ordre public. Cependant, en absence de tout contrôle, le renforcement de la participation de l'armée dans le maintien de la sécurité dans les prisons, lors des interpellations à domicile et de l'interrogatoire de suspects, se traduit par une augmentation du nombre d'abus et de mesures illégales entreprises par les policiers et les militaires. Selon un rapport adressé en avril 2014 à la Cour pénale internationale par la Commission mexicaine des droits humains, le nombre de plaintes déposées par des citoyens à l'encontre de membres des forces armées est passé de cent quatre-vingt-deux en 2006 à mille deux cent trente en 2008.

Entre 2001 et 2009, le gouvernement mexicain reconnaît que plus de vingt mille homicides sont dus à des affrontements entre organisations de narcotrafiquants. Le point culminant est atteint en 2008-2009, période où sont commis la moitié des homicides enregistrés. Les années 2008 et 2009 marquent ainsi une rupture avec la tendance à la baisse de la violence connue au cours des deux décennies précédentes[25]. Le taux

24. « Baja California en los primeros lugares de inseguridad », ZetaTijuana.com, 15 mai 2017.
25. Fernando Escalante Gonzalbo, « Homicidios 2008-2009 », art. cité.

d'homicides au niveau national a alors rejoint celui de 1991, augmentant de moitié en 2008 tout comme en 2009. La majorité de ces crimes est le fait de querelles internes entre les membres du crime organisé, mais il faut noter que plus de mille cent policiers et soldats sont tués en service entre 2006 et 2010[26].

Malgré les différentes mesures prises par le gouvernement mexicain, la violence reste un problème de grande envergure dans le pays. En 2016, après la Syrie, le conflit au Mexique a été le deuxième plus violent au monde, en nombre absolu d'assassinats[27]. En 2018, selon le secrétariat à la Sécurité publique et à la Protection citoyenne, trente-quatre mille homicides sont enregistrés, soit plus du double de ce qu'il en était en 2006. Cette situation s'explique en partie par l'émergence de nouvelles cellules criminelles. Le résultat de la politique visant à incarcérer les leaders des organisations criminelles mise en place par le gouvernement précédent ainsi que la division des cartels Los Caballeros Templarios et Los Zetas en groupes plus petits et moins organisés ont facilité l'ascension d'organisations rivales comme le CJNG, qui a profité de la vacance du pouvoir dans le Sud-Ouest et dans l'Est du pays pour s'y implanter. Entre 2012 et 2018, soit durant le mandat de Enrique Peña Nieto, issu du PRI, le nombre d'affrontements entre forces de police et membres du CJNG s'est ainsi accru de façon significative.

Depuis 2016, d'après un rapport publié en mai 2019 par la Commision mexicaine des droits humains, ce sont principalement les régions où œuvre le CJNG qui connaissent une augmentation de la violence, c'est-à-dire les États de Colima, de Nayarit, de Zacatecas et, plus récemment, la ville de Tijuana. Une manière différente de détruire les groupes criminels de narcotrafiquants a consisté à ouvrir le marché de la drogue à d'autres groupes[28]. À ces nouveaux groupes rivaux, il faut ajouter, dans différents États du territoire mexicain, le continuel affrontement entre les agents de l'État fédéral et les cellules criminelles issues de Los Zetas, de Beltran Leyva, de la famille du Michoacán, ainsi que des cartels de Juárez, de Tijuana et de Sinaloa.

Pour faire face à ces problèmes, le président Andres Manuel López Obrador, entré en fonction début décembre 2018, a annoncé la création

26. Luís Astorga et David Shirk, « Drug Trafficking Organizations… », art. cité, p. 1.

27. Commission mexicaine de défense et de promotion des droits humains, *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?*, mai 2019.

28. Benjamin Lessing, « Logics of Violence in Criminal War », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, n° 8, 2015, p. 1486-1516.

d'une garde nationale, sorte de police de prévention qui s'inspire des carabiniers italiens et de la gendarmerie française[29]. Ce nouveau corps d'officiers, chargé de la prévention et de la lutte contre le crime organisé, sera constitué de militaires de la police fédérale, des forces armées et de la marine. Bien que le nouveau président ait promis, durant sa campagne électorale, de retirer des fonctions de l'armée le maintien de la sécurité publique, la mesure envisagée reflète une forme de continuité du paradigme de la militarisation dans l'élaboration des politiques publiques pour faire face à l'insécurité, alors que persiste la violence criminelle sur le territoire mexicain[30].

Traduit du portugais (Brésil) par Patricia Rey

29. « Qué es la Guardia Nacional, el polémico cuerpo militar de élite con el que AMLO pretende combatir la violencia en México », BBC.com, 17 janvier 2019.

30. Anaís Medeiros Passos et María Teresa Martínez Trujillo, « Militarización y multilateralización del policing : una mirada a Brasil y México », *Les Études du CERI*, n° 239-240, 2019, p. 79-90.

RÉSUMÉ

Cet article analyse le développement du niveau de complexité du trafic de drogue sur le territoire mexicain au cours des XX^e^ et XXI^e^ siècles, ainsi que la réponse que l'État apporte à ce problème. On constate qu'à partir de 1930 les forces armées ont été introduites par le gouvernement fédéral pour lutter contre la production de drogues, puis pour réprimer le narcotrafic. Il en résulte une évolution non linéaire de la violence criminelle, qui est aujourd'hui liée à une segmentation croissante du milieu du crime organisé, elle-même due à la « stratégie de décapitation » des organisations de narcotrafiquants.