



Institut
EGA

Mise en perspective des politiques de lutte contre la criminalité en bande organisée en Amérique latine

Sibylle Thenaisy

Analyste - Commission Sécurité & Défense internationales / Délégation Amérique latine

Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

Novembre 2020

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur

ISSN : 2739-3283

© Tous droits réservés, Paris, Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, 2020.

Comment citer cette publication :

Sibylle Thenaisy,

« Mise en perspective des politiques de lutte contre la criminalité en bande organisée en Amérique latine », Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, 03 novembre 2020.

Institut d'Études de Géopolitique Appliquée - 31 Rue de Poissy 75005 Paris

E-mail : contact@institut-ega.org

Site internet : www.institut-ega.org

Sommaire

Introduction – P. 2

L’essor du crime organisé en Amérique latine – P. 5

La mise en place de politiques spécifiques de lutte contre le crime organisé s’inscrivant dans une dynamique de militarisation et de durcissement des peines – P. 9

Des politiques de *mano dura* montrant leurs limites et rendant nécessaire une réinvention de la lutte contre le crime organisé en Amérique latine – P. 15

Conclusion – P. 21

Bibliographie – P. 22

De nos jours, l'Amérique latine est la seule région du monde dans laquelle les homicides représentent la principale cause de mortalité¹. Certaines villes comme Caracas (Venezuela), Acapulco (Mexique), San Pedro Sula (Honduras) ou encore San Salvador (Salvador) figurent parmi le classement des plus dangereuses au monde, avec des taux d'homicides dix à vingt fois plus élevés que la moyenne mondiale. Cette violence omniprésente s'explique en large partie par l'importance de la criminalité en bande organisée dans cette région.

Le crime en bande organisée désigne toute une variété d'activités illégales, allant du trafic de drogue et d'armes à la traite d'êtres humains et aux activités de séquestrations et d'enlèvements, en passant par les rackets, la corruption et le blanchiment d'argent. Afin de conceptualiser davantage cette notion, certains auteurs tels que F. Hagan² en ont formulé quelques critères de définition, en termes organisationnels ou structurels (une certaine division du travail avec une organisation hiérarchique), d'objectifs (la fin lucrative de l'activité) et de moyens employés (usage de la violence et de la menace). M. Misse³ a ajouté à cette définition l'existence d'un certain degré d'immunité politique et de complicité avec des acteurs publics territoriaux ou étatiques.

Si l'image des grands cartels mexicains ou colombiens s'impose rapidement dans l'imaginaire collectif à l'évocation du crime organisé sur le continent latino-américain, il est important d'en distinguer les acteurs et niveaux d'intervention. En réalité, le crime organisé en Amérique latine fait intervenir deux types spécifiques d'acteurs. Premièrement, les gangs latino-américains, appelés *maras*⁴ en Amérique centrale, qui sont des réseaux relativement peu structurés⁵ de groupes identitaires ne comprenant qu'un nombre limité de membres et étant très souvent rattachés à un quartier en particulier. Parmi les activités de ces bandes criminelles figurent la distribution de drogue dans les quartiers, les rackets de protection et autres

¹ Ils représenteraient environ 52% des décès selon un rapport de la BID en date de 2018.

² HAGAN, F.E, « Organized 'Crime' and 'Organized Crime': Indeterminate Problems of Definition », Trends in Organized Crime, vol. 9, N°4, 2006.

³ MISSE, M., « Tráfico de drogas, violencia urbana e Democracia na América Latina », travail présenté à la Commission interaméricaine sur la drogue à la demande de l'organisation Viva Rio, 2008.

⁴ Les *maras* tirent leur nom de la *marabunta*, une fourmi qui détruit tout sur son passage.

⁵ Le degré organisationnel des *maras* se limite à la désignation de deux chefs, les figures très craintes et respectées de la *Primera Palabra* et la *Segunda Palabra*, qui vérifient que l'on exécute bien leurs ordres dans les rues.

actes d'extorsion, les vols et meurtres récurrents. D'après Seelke (2014)⁶, on compterait de nos jours environ 85 000 membres de *maras* dans le triangle Nord formé par le Guatemala, le Salvador et le Honduras, bien que l'existence de liens transfrontaliers entre les gangs soient des liens de reconnaissance mutuelle de leur identité, plutôt qu'un signe d'institutionnalisation ou de collaboration.

Le deuxième type d'acteurs majeurs du crime organisé latino-américain est celui des grands groupes transfrontaliers en charge du trafic de drogue au Mexique, comme par exemple *Las Zetas* et la Fédération de Sinaloa. Ces groupes sont de véritables réseaux de crime organisé transnationaux. Leur degré organisationnel est bien plus complexe que les *maras*, et leur activité consiste principalement à superviser le trafic de drogue, de personnes et d'armes dans les Amériques. Ces groupes jouissent en général de vastes propriétés foncières dans les régions rurales, développent leurs activités en s'appuyant sur une corruption généralisée, et utilisent même des avions clandestins.

Les champs d'actions ainsi que le niveau d'action de ces deux types d'acteurs sont très différents. Si des interactions existent entre eux, ces dernières ne sont que ponctuelles et restreintes à des projets très spécifiques, les deux acteurs conservant par ailleurs une indépendance marquée. Leurs actions respectives à des niveaux différents se retrouvent néanmoins complémentaires en ce qu'elles participent à déstabiliser la région, et forment à elles deux le « crime organisé latino-américain », qui s'est progressivement imposé jusqu'à constituer une véritable menace à la sécurité des États. Ce constat, couplé à l'accroissement des connaissances sur les modalités organisationnelles de ces groupes, a alors renforcé l'idée de mener des politiques spécifiques à leur encontre.

Toutefois, définir et repérer la criminalité organisée ne suffit pas à la démanteler avec précision, et encore moins à l'éradiquer sous tous ses aspects. Deux facteurs permettent d'expliquer de telles difficultés. Tout d'abord, s'il existe une définition relativement consensuelle de la « criminalité en bande organisée », cette notion est bien souvent présentée sous un certain angle et instrumentalisée, adaptée en fonction de certains

⁶ SEELKE, Clare, « Gangs in central America », Congressional research service, 2014.

objectifs politiques. Ainsi, deux situations impliquant toutes deux une activité de crime organisé ne seront pas présentées de la même manière, et ne susciteront pas les mêmes réactions de l'opinion publique. Par exemple, si le narcotrafic dans les *favelas* brésiliennes est souvent dénoncé et présenté comme une priorité absolue de la lutte contre le crime organisé, la vente de drogues à des classes moyennes et supérieures de Rio de Janeiro ou Sao Paulo l'est beaucoup moins. Les politiques de lutte contre le crime organisé sont souvent concentrées sur l'une de ses composantes uniquement, ce qui nuit incontestablement à leur efficacité. Deuxièmement, avec l'accroissement de la mobilité des personnes, des biens et des capitaux résultant de la mondialisation, la criminalité organisée a évolué, s'ancrant dorénavant dans des cadres transnationaux. Avec l'évolution technologique, elle dispose de nombreux outils lui permettant de recycler l'argent sale et de perfectionner ses activités. Cela contribue donc également à complexifier les activités criminelles et à les rendre plus difficiles à cerner.

Après avoir posé en ces termes les bases du problème, il s'agira d'étudier la manière dont les politiques de lutte contre le crime en bande organisée se sont mises en place en réaction à ce dernier, et dans quelle mesure elles sont pertinentes. L'essor considérable, en nombre et en influence, des bandes criminelles en Amérique latine a en effet conduit à déstabiliser la région à un point tel qu'il a été nécessaire de mettre progressivement en place des politiques spécifiques au problème, développées dans une dynamique de militarisation et de durcissement des peines s'inscrivant dans un contexte bien spécifique, mais montrant toutefois rapidement leurs limites, rendant donc nécessaire une refonte en tenant compte du problème dans toute sa complexité.

I. L'essor du crime organisé en Amérique latine

Le crime organisé s'est développé et ancré solidement sur le continent latino-américain grâce à une combinaison de facteurs externes et internes, lui permettant d'atteindre une ampleur faisant de lui la principale menace à la sécurité nationale des États.

Le phénomène de la migration circulaire et les autres facteurs internationaux de développement des bandes criminelles

Tout d'abord, il est très intéressant de souligner le rôle joué par certains facteurs extérieurs à l'Amérique latine dans la création et le développement des bandes du crime. Les *maras* sont en effet nées dans les années 1980, lorsque les Guatémaltèques et les Salvadoriens ont été contraints de fuir la guerre civile et de migrer dans les banlieues pauvres de Los Angeles, y rejoignant ainsi quelques migrants mexicains venus y trouver du travail. C'est cette concentration urbaine de population d'origine latino-américaine dans les mêmes quartiers qui a donné naissance aux deux plus grandes *maras* qui existent aujourd'hui. La *Mara Salvatrucha* (MS-13) a ainsi vu le jour sous l'impulsion des migrants centraméricains qui, peinant à trouver leur place, se sont renfermés sur leur identité natale ; au moment même où le *Barrio 18* (Dieciocho) prenait forme au sein de la population mexicaine marginalisée. Les *maras* sont donc en réalité la conséquence directe d'une politique américaine de la ville qui, au lieu de chercher à les inclure, a relégué les migrants dans des quartiers périphériques créés à cet effet, et donc contraint ces derniers à l'entre-soi et à un certain repli communautaire. Face à la montée de la violence résultant du développement de ces gangs, le gouvernement Clinton a adopté en 1996 l'*Illegal Immigrant Reform* et l'*Immigrant Responsibility Act*. La teneur de ce texte est claire : les membres de ces *maras*, comme tout individu ayant immigré aux États-Unis et se rendant coupable de violence ou de quelconque acte illégal, seront renvoyés dans leurs pays d'origine, quand bien même ils seraient nés aux États-Unis. Ce phénomène de renvoi dans le pays d'origine, qu'il soit ou non le pays de naissance, porte le nom de migration circulaire, et constitue le deuxième facteur extérieur de

montée en puissance des *maras*. En effet, le manque de structures d'accueil ou de mesures de réinsertion dans les pays de renvoi a conduit les immigrés à se replier totalement sur leur identité de membres des gangs B18 ou MS13, identité paradoxalement développée aux États-Unis. Petit à petit, ce phénomène de migration circulaire gagnant de l'importance, et les groupes se rendant de plus en plus connus, ces deux *maras* ont gagné en influence, surtout dans le triangle Salvador-Guatemala-Honduras, et les petits gangs locaux se sont rangés sous la bannière de l'un ou de l'autre.

D'autre part, les réseaux transnationaux (se présentant comme des cartels ou fédérations) n'auraient pas pu développer leur activité sans l'existence de voies de communication entre les États, qu'il s'agisse de routes terrestres ou maritimes⁷. Encore plus important, leur « hégémonie » n'aurait pas été possible sans mise en contact avec le plus gros marché de drogue au monde : les États-Unis. Leurs activités se sont en effet développées en réponse directe à la demande nord-américaine, le Mexique se spécialisant alors dans le cannabis et l'héroïne, et la Colombie dans le cannabis puis la cocaïne. Ce contact avec les autres pays et marchés potentiels extérieurs a permis de développer les réseaux et fédérations criminelles, si bien qu'entre les années 1975 et 1986, la Colombie a connu une période de « *bonanza marimbera* », boom du commerce de marijuana dans les régions à proximité des Caraïbes jouissant d'une situation géographique idéale du point de vue stratégique. En outre, de telles activités n'auraient pas pu atteindre une telle envergure sans la bienveillance de la CIA à leur égard, du fait du financement apporté par les groupes criminels aux groupes anticommunistes dans la région⁸. Enfin, la création de l'ALENA et sa politique de libre-échange a offert des mécanismes d'expansion considérables aux narcotrafiquants latino-américains. La criminalité en bande organisée latino-américaine doit en effet être lue à travers le spectre de la mondialisation en ce qu'il impacte les pays périphériques et structure les flux financiers et les liens entre organisations de différentes régions ou pays ainsi que les marchés illégaux transfrontaliers. Aujourd'hui, les acteurs tirent aussi profit de la facilité des transferts d'argent

⁷ Les deux routes principales utilisées par les cartels Colombiens et Mexicains sont la route caribéenne entre la Colombie et la Floride, ainsi que la route continentale reliant la Colombie à la Californie et au Texas en transitant par le Mexique.

⁸ Citons par exemple le général Noriega au Panama, le président Vladimiro Montesinos au Pérou, la guérilla des Contras au Nicaragua, etc.

dématérialisés, et investissent de l'argent illégal dans des commerces légaux situés dans les paradis fiscaux, ce qui contribue à brouiller les pistes.

Ainsi, l'expansion du crime organisé en Amérique latine, qu'il s'agisse des *maras* ou des réseaux transnationaux de narcotrafic, est largement due à une série de facteurs externes à la région. Néanmoins, ces groupes criminels n'auraient pu atteindre l'influence qu'on leur connaît aujourd'hui sans des facteurs internes à la région et aux États, parmi lesquels figurent l'insuffisance des forces de police et la corruption.

La menace du crime organisé pour les États et l'insuffisante réponse des services de police

Les dysfonctionnements de l'institution de la police en Amérique latine ont joué un rôle central dans la montée en puissance de la criminalité organisée, permettant dès lors une totale impunité de cette dernière. Les *maras* d'Amérique centrale, disposant de moyens importants, ont la capacité de se renseigner sur les policiers et leur famille et de les menacer, ainsi que de soudoyer les officiers. Le sous-équipement et le sous-paiement des agents de police explique alors le développement de la corruption, puisque, comme le montrait Ruhl⁹, un policier du Honduras pouvait toucher l'équivalent d'un mois de son salaire en seulement une nuit de travail pour une *mara*. Si des tentatives de lutte contre la corruption policière ont été menées par certains gouvernements, comme au Honduras depuis 2011¹⁰, les résultats ne sont pour l'heure pas probants et demeurent insuffisants face à l'ampleur du problème. Pour leur part, les réseaux transnationaux et les cartels ont également beaucoup compté sur le phénomène de corruption pour se développer. Leur taille et niveau d'organisation plus importants leur a notamment permis d'obtenir des alliés au sein d'institutions publiques majeures, ne se limitant pas aux simples services de police locaux.

La corruption récurrente a rendu la confiance des habitants dans l'institution de la police et celle de la justice si faible, qu'aujourd'hui en

⁹ RUHL, Mark J. « Post-Coup Honduras: The Limits of Stabilization », *Security and Defense Studies Review*, 13, 2012, 38-39.

¹⁰ L'on peut citer notamment la création d'un organisme externe de surveillance (la direction des enquêtes sur les services de police et de l'évaluation) en 2011, ainsi que la Commission sur la réforme de la sécurité publique en 2012.

Amérique latine, moins de 45% des crimes font l'objet d'une plainte. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que le crime organisé ait pu atteindre un degré d'impunité faisant de lui une réelle menace à la sécurité des États latino-américains.

L'ampleur prise par le phénomène a été telle que l'OEA, en 2003, présentait le crime organisé comme « principale menace à la sécurité » dans la région latino-américaine. Dans certains pays comme le Honduras, l'ONUDD¹¹ relevait en 2012 que « certaines municipalités dans le nord-ouest du pays¹² étaient entièrement sous le contrôle de réseaux complexes de maires, d'hommes d'affaires et de propriétaires terriens qui participaient activement au trafic de la cocaïne ». Au Mexique, on estime aujourd'hui que 40% du territoire national est sous contrôle criminel. Au Brésil, 20% de la ville de Rio de Janeiro est aux mains de trois bandes criminelles bien connues : *Comando Vermelho*, *Amigos dos Amigos* et *Terceiro Comando Puro*.

Selon une étude récente¹³, l'extorsion, principale source de revenus des *maras*, est le deuxième délit le plus préjudiciable pour l'État de droit et la sécurité des pays d'Amérique latine, après les homicides. Ainsi, 24% des habitants du Salvador disent avoir déjà été victimes d'extorsion, et au Guatemala, le nombre d'extorsions a augmenté de 55 % entre 2013 et 2018.

Au-delà de constituer une menace à l'État de droit et à la sécurité des États, le crime organisé nuit également à leur santé économique. Le PNUD estimait le coût de la criminalité¹⁴ à environ 10,5% du PIB annuel pour un pays comme le Honduras¹⁵. La BID l'évaluait quant à elle à un coût de 168 milliards de USD, soit 25% du PIB de pays comme la Colombie ou le Salvador.

Sur le plan social, la criminalité organisée creuse les inégalités, en privant l'État de ressources fiscales notamment destinées à la redistribution, aux aides ou aux politiques publiques dédiées aux infrastructures, tout en générant parallèlement une concentration de la rente aux mains des membres des groupes criminels par le biais des vols et rackets de tiers.

¹¹ « Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment », ONUDD, 2012.

¹² En particulier dans les provinces de Copan, d'Ocatepeque et de Santa Barbara.

¹³ « Una Cultura Criminal: Extorsión en Centroamérica », InSight Crime y Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional, 2019.

¹⁴ Dans le calcul du coût de la criminalité sont intégrées des variables comme le nombre de morts, blessés nécessitant des soins, ainsi que les différents dommages portés aux infrastructures des pays concernés.

¹⁵ MEYER, Peter J., « Honduras: Background and U.S. Relations », Congressional Research Service, 2015.

La prise de conscience des États latino-américains de la menace que constituait le crime organisé non seulement pour la sécurité des États, mais aussi pour leur bonne santé économique, politique et sociale, a conduit à la mise en place de politiques spécifiques de lutte contre cette « menace nationale ». Les résultats étant insuffisants en mobilisant les seules forces de police, les gouvernements se sont alors reposés de plus en plus sur leurs forces armées, si bien qu'il est devenu de plus en plus courant de voir en Amérique latine les forces militaires coopérer à ce titre avec les institutions de sécurité publique.

II. La mise en place de politiques spécifiques de lutte contre le crime organisé s'inscrivant dans une dynamique de militarisation et de durcissement des peines

En étudiant les politiques érigées en réponse à la criminalité en bande organisée en Amérique latine, il est possible de constater une réelle dynamique de militarisation de la sécurité intérieure. Cette place accordée au domaine militaire dans les affaires publiques s'inscrit d'une part comme l'héritage du passé dictatorial dans les différents États et de la doctrine de sécurité nationale latino-américaine, et d'autre part comme la réaction face au constat de l'impunité du crime organisé dans la plupart des pays latino-américains et à l'influence croissante des États-Unis et de leur « guerre contre le narcoterrorisme ».

Le durcissement des politiques, héritage des dictatures militaires et doctrine de sécurité nationale ?

Pour cerner et contextualiser au mieux la dynamique de militarisation de la lutte contre le crime organisé en Amérique latine aujourd'hui, il semble pertinent de l'éclairer d'un point de vue historique. En effet, le continent latino-américain fait face à un contexte tout à fait particulier et spécifique, avec un lourd héritage du passé en ce qui concerne le rôle des militaires dans la création des États et dans leurs affaires intérieures.

Tout d'abord, en étudiant les successives émancipations des pays latino-américains vis-à-vis de l'Espagne, du Portugal, puis l'émancipation des Provinces unies d'Amérique centrale vis-à-vis de l'empire mexicain qui donne naissance au Guatemala, au Honduras, à El Salvador, au Nicaragua et au Costa Rica, et enfin la création de l'Uruguay suite à la guerre entre le Brésil et les Provinces Unies de la Plata (1825-1828), force est de constater que les processus de construction des États latino-américains sont intrinsèquement liés à la force militaire. Ce sont en effet bien les guerres successives qui ont entraîné des régionalismes permettant eux-mêmes aux caudillos militaires de pouvoir prendre le pouvoir et d'instaurer des régimes autoritaires.

Au sein même de ces nouveaux États, les militaires ont été amenés à jouer un rôle prépondérant dans les affaires intérieures, et ce à toutes époques. En Argentine, le général-gouverneur de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas (1835-1852) organise la *Mazorca*, un système de surveillance et de répression policière contre les opposants politiques. Au Mexique, Porfirio Diaz (1876-1910) met en place un système coercitif qui combine force publique (l'armée) et milices privées (les *guardias rurales*). En Colombie enfin, la période appelée *la Violencia* (1948-1953) constitue l'archétype de la mobilisation de la force publique et privée à des fins de contrôle interne. Si cela fut moins évident de prime abord dans des États comme le Mexique où le rôle des militaires dans les affaires intérieures est en principe strictement encadré par sept lois constitutionnelles de 1836, cela ne les empêche pas dans les faits d'être mobilisés comme ce fut le cas lors de la Révolution d'Ayutla (1855) et de la *Guerra de Reforma* (1857-1861), puis dans la lutte contre les bandes armées (*Plateados*) dans l'État de Morelos. La même logique de militarisation de l'ordre intérieur se retrouve évidemment dans les grandes dictatures paraguayenne (1954 et 1989) et brésilienne (1964-1985), si bien qu'à partir de la seconde moitié du 20^e siècle, le militaire latino-américain est passé de leader héroïque et charismatique à un réel gestionnaire des problèmes d'ordre public et intérieur. L'on retrouve aujourd'hui encore cette logique d'intrusion de la force publique armée dans les affaires intérieures dans certains pays comme au Guatemala, signe probant du lourd héritage latino-américain. Il convient toutefois de nuancer ce propos, l'armée et les

militaires n'ont pas transformé leur présence en pouvoir politique comme à l'époque, empêchant dès lors les mêmes dérives autoritaires¹⁶.

La deuxième étape majeure ayant posé le cadre de la militarisation de l'ordre intérieur est la période de la doctrine de sécurité nationale (DSN). Le concept émerge réellement dans les années 1960 à 1970, mais est utilisé pour la première fois en 1899 en Argentine dans la « loi de résidence » qui autorisait l'expulsion d'immigrés susceptibles de menacer cette « sécurité nationale ». Il s'impose et prend une toute nouvelle dimension sous l'influence des États-Unis pendant la guerre froide, englobant alors à la fois les domaines politique, économique, social et militaire. En 1947, le *National Security Act* réorganise les forces armées au sein du nouveau Département de la Défense et centralise l'action des services de renseignement avec la création de la CIA, le tout sous la gouvernance du Conseil national de sécurité répondant directement au pouvoir exécutif. L'influence des États-Unis sur l'Amérique latine étant à cette époque un enjeu crucial, les américains prennent à cœur de répandre sur le continent la dynamique du *National Security Act*, en instrumentalisant le concept de sécurité nationale face à un « ennemi intérieur » : Fidel Castro et la menace du communisme. La doctrine de la sécurité nationale (DSN) a ainsi légitimé l'instauration d'un état d'urgence permanent et de nombreuses restrictions apportées aux libertés et droits individuels et sociaux en Amérique latine. En pratique, elle a conduit à appliquer des stratégies militaires et policière¹⁷.

Cette doctrine a pu se retrouver de façon ostensible dans la politique interne de certains États, comme la Colombie à travers l'opération *Soberania* (1962) ou encore le plan LASO (*Latin American Security Operations*) financé par le Pentagone entre 1962 et 1964. La DSN a également été un élément déclencheur de la privatisation de la violence en Amérique latine, comme on peut le voir en Colombie à travers la politique de financement et de soutien aux groupes paramilitaires¹⁸. Au Mexique, on retrouve l'influence de la DSN dans le manuel de guerre irrégulière de 1969 qui sert de base pour l'opération

¹⁶ PION-BERLIN, D., « Militares y democracia en el nuevo siglo », Nueva Sociedad, n° 213, 2008.

¹⁷ Elle a ainsi été au fondement de la *guerra sucia* (guerre sale), contre guérilla consistant en des opérations militaires de démantèlement d'organisations subversives avérées, et en l'élimination systématique d'opposants politiques.

¹⁸ Cette politique a été portée par le décret n°3398 de 1965 et la loi n°48 de 1968.

Amistad (1970) et le *Plan Telarana* (1972) ayant pour objectif de localiser et de capturer des « malfaiteurs-guérilleros » actifs dans l'État de Guerrero¹⁹. Mais c'est surtout dans le *plan Condor* (1975-1983) que cette doctrine est particulièrement visible, motivant une coopération des services secrets chiliens, argentins, paraguayens, boliviens et brésiliens dans l'objectif d'exterminer de façon systématique et concertée la « délinquance subversive » au moyen d'échanges de renseignements, d'opérations militaires clandestines (assassinats, enlèvements) et de transferts de prisonniers politiques.

Finalement, la doctrine de sécurité nationale sert aujourd'hui encore de modèle aux dispositifs sécuritaires latino-américains dans le cadre des politiques dites de *mano dura*, et tout particulièrement dans le cadre du conflit armé interne colombien ou de la guerre contre le crime organisé au Mexique et au Brésil au sein desquels on constate une réelle militarisation de l'appareil policier.

La généralisation des politiques de mano dura

Les politiques de *mano dura* peuvent désigner à la fois la militarisation de la lutte contre le crime organisé et le durcissement sévère des peines à son égard. Elles se retrouvent principalement dans les pays d'Amérique centrale, ainsi qu'en Colombie, au Brésil et au Mexique.

L'avènement et la généralisation de ces politiques ne prend totalement sens qu'au regard de l'héritage des pays latino-américains en ce qui concerne les forces militaires et la doctrine de sécurité nationale ; de la crise de légitimité des services de police (et de l'impunité du crime qui en a découlé), jusqu'à l'influence contemporaine des États-Unis et leur utilisation banalisée du terme de « guerre » contre le narcotrafic. C'est lors d'un discours devenu célèbre présentant la drogue comme « ennemi public numéro un » du pays, que Richard Nixon, alors Président des États-Unis, annonçait une entrée en « guerre » du pays (« *War on drugs* »). Deux ans après ce discours a notamment été créée la *Drug enforcement agency* (DEA), qui deviendra au

¹⁹ Ces groupes comprennent notamment la *Brigada Campesina de Ajusticiamiento* et le *Partido de los Pobres* de Lucio Cabanas.

fil des années un acteur central contre le narcotrafic national et international. Evidemment, il va sans dire, au regard de l'influence nord-américaine sur l'Amérique latine, que l'emploi de ce registre grammatical de la guerre a renforcé dans ces pays l'idée d'une nécessaire militarisation de la lutte. De plus, lorsque la DEA évalue entre 14 et 19 tonnes, la quantité de cocaïne acheminée aux États-Unis pour la seule année 1980, elle présente alors la menace comme continentale, commune aux États-Unis et aux pays latino-américains, sommant ces derniers de prendre les mesures nécessaires. Bill Clinton, alors Président des États-Unis, supervise *Laser Strike* en 1996, la première opération militaire contre-narcotique multinationale de l'histoire, associant la Bolivie, le Pérou, la Colombie, le Venezuela et le Brésil dans l'objectif de détruire les connexions aériennes criminelles entre les Andes et l'Amazonie. Dans ce cadre, les États-Unis avaient alors fourni plus de 300 militaires ainsi que des avions de surveillance aérienne (P-3 Orion et AWACS E-3 Sentry). Dans la même lignée, le *Patriot Act* (2001) et le *Homeland Security Act* (2002), originellement prévus pour la menace terroriste, se sont vu élargir leur champ d'application à la lutte contre le narcotrafic, redonnant finalement vie à une dynamique similaire à celle de la doctrine de sécurité nationale. Ainsi, cette militarisation est devenue un réel pilier de la politique américaine, poursuivie sous G.W Bush, et plus tard sous B. Obama (bien que ce dernier y ait consacré moins de budget que ses prédécesseurs)²⁰.

C'est donc sous influence nord-américaine (certains y voyant un héritage de la doctrine Monroe) que les pays latino-américains se sont engagés dans la guerre non pas uniquement contre la drogue, mais contre le crime organisé de manière générale. C'est ainsi qu'Alvaro Uribe (2002-2006) a parlé pour la première fois dans un discours public de « narcoterrorisme » dans le cadre du conflit armé en Colombie, appelant de ses vœux à une réponse militaire.

De même, le Mexique a pris le parti de mener la lutte sous l'angle du *Homeland Security* états-uniens lorsqu'en 2005 le Congrès adopte la première loi de Sécurité Nationale englobant narcotrafic et terrorisme, et portant affectation des forces armées à des tâches de sécurité intérieure. Dans le cas du Mexique, au-delà de l'influence nord-américaine, certains facteurs

²⁰ « Companion to the National Drug Control Strategy », FY Budget and Performance Summary, 2017.

politiques internes ont pu également jouer leur rôle dans la militarisation de la lutte. Ainsi, l'élection de Vicente Fox du PAN, première alternance en 70 ans, a eu pour conséquence subsidiaire d'éroder le contrôle du PRI sur les cartels. Entre 2000 et 2012, pendant que le PAN se trouvait au pouvoir, le PRI a conservé la majorité de 31 États fédérés et a gardé le contrôle des institutions judiciaires et des polices locales et fédérales. Par conséquent, cela a entravé la mise en place des politiques sécuritaires du PAN, justifiant en partie le recours à l'armée dans la lutte contre le crime organisé.

Au Honduras, un décret d'urgence de novembre 2011 (toujours renouvelé depuis lors) a accordé aux forces militaires des prérogatives de maintien de l'ordre, et en 2012 a été créée une nouvelle force de police militaire d'élite pour combattre le crime organisé. Avec la création en 2013 de la *Policia Militar de Orden Publico*, le pays est devenu le plus avancé dans le phénomène de militarisation de la sécurité publique. Ce phénomène a d'ailleurs ensuite connu une certaine normalisation et a fini par se répandre sur le continent, au sein de pays comme le Brésil²¹ ou l'Argentine notamment.

En parallèle de cette militarisation de la lutte contre le narcoterrorisme, une réelle dynamique de durcissement des peines s'est également imposée dès le début des années 2000 sur le continent latino-américain, principalement au Honduras, au Guatemala et au Salvador, une dynamique d'expansion sans précédents de ce type de politiques. Au Salvador, une loi de juillet 2003 portait le rallongement de la peine d'emprisonnement ferme pour une période de 5 ans pour quiconque affichant des tatouages de gangs ou utilisant leurs signaux. Le Honduras avait quant à lui établi en août 2003 une politique de *zero tolerancia* ; l'appartenance directe ou indirecte à un gang étant passible de 12 ans (transformés par la suite en 30 ans) d'emprisonnement.

La centralité de l'idée de guerre contre le crime a donc contribué à durcir les peines et à réinstaller les forces armées des politiques élaborées à cet effet, brouillant ainsi les frontières entre les concepts de défense, de sécurité intérieure et de sécurité publique. Ces dernières ont pu finalement apparaître infructueuses, voire contre-productives, ce qui conduit à souligner la

²¹ Au Brésil, Michel Temer a signé un décret le 26 juillet 2017 autorisant l'emploi des forces armées dans l'Etat de Rio de Janeiro pour lutter contre crime organisé et narcotraffic dans les favelas, sous le nom de l'Opération Onerat.

nécessité d'une réinvention des politiques de lutte contre la criminalité en bande organisée, sous plusieurs angles.

III. Des politiques de *mano dura* montrant leurs limites et rendant nécessaire une réinvention de la lutte contre le crime organisé en Amérique latine

Comme nous avons pu le remarquer précédemment, l'image d'une « guerre » contre le crime organisé a en quelque sorte enfermé les pays latino-américains dans une logique de politiques toujours plus punitives et militarisées, dont les résultats ne sont d'ailleurs pas toujours ceux espérés, forçant alors dans une certaine mesure les citoyens à s'auto-organiser pour leur propre sécurité. Ce constat a donc motivé la création de politiques alternatives contre le crime organisé, demeurant toutefois sous-exploitées à l'heure actuelle.

Des politiques aux effets parfois pervers et contre-productifs

Les politiques de *mano dura* ont en effet eu des effets mitigés. Si l'on prend comme exemple l'*Operación Condor*, fruit d'une collaboration inédite entre la DEA et le gouvernement mexicain dans les années 1970²² ou encore l'opération Fulminante en Colombie en 1978²³, les objectifs peuvent de prime abord sembler avoir été atteints, notamment au regard des quantités très importantes de drogues saisies et des membres de groupes criminels arrêtés. Néanmoins, ces résultats cachent de nombreux excès contre les populations locales ainsi qu'une très forte corruption entre les forces armées, la police et le gouvernement. En outre, il s'avère que dans la plupart des cas, les politiques de *mano dura* ont paradoxalement conduit le crime organisé à s'adapter pour mieux survivre.

Dans le cas du narcotrafic, il convient d'envisager ce dernier comme un marché, lieu de rencontre d'une offre et d'une demande (principalement nord-

²² Plus de 5000 soldats et 350 officiers de police fédérale avaient été déployés dans le cadre de ce vaste plan de répression continental mis en place par les dictatures latino-américaines dans les années 1970-1980.

²³ Plus de 10 000 soldats ont été mobilisés dans le cadre de cette opération contre le narcotrafic

américaine), et s'adaptant donc à ces deux variables ainsi qu'aux différentes réglementations mises en place, en l'occurrence en les contournant. Par exemple, le plan Colombie contre le narcotrafic et le renforcement du contrôle des frontières aux États-Unis n'ont pas eu pour conséquences une diminution de l'offre de cocaïne, ni une augmentation des prix censée réduire la consommation. Au contraire, ils ont provoqué ce que certains auteurs ont qualifié « d'effet ballon »²⁴, c'est-à-dire le déplacement des activités de culture et de transformation des drogues vers d'autres territoires, la diversification des routes d'accès aux États-Unis et des modes de transports, ainsi que le renforcement d'acteurs tiers ou de pays comme ceux des Caraïbes n'ayant pas été pris pour cible par la répression mise en place. De même, cela a conduit le narcotrafic à ajuster la variable de la demande en se tournant davantage vers les marchés d'Europe, profitant pour l'acheminement, des ports africains relativement peu surveillés. Les réseaux transnationaux ont également pu diversifier leur offre grâce à la multiplication des produits de synthèse et de pharmacologie afin de proposer, pour les zones de transit que sont les pays les plus pauvres, de la drogue de moins bonne qualité à des prix plus accessibles.

Dans le cas des *maras* à présent, des auteurs tels que W. Savenije²⁵ ont également souligné la manière dont laquelle les politiques de *mano dura* ont pu accélérer la professionnalisation des membres, en réaction à des besoins croissants en armes (pour faire face aux forces militaires) et en ressources économiques (pour soutenir leurs confrères emprisonnés et leurs familles). Les capacités organisationnelles de ces gangs se sont donc trouvées accrues par la répression mise en œuvre à leur égard, les forçant par ailleurs à devenir de moins en moins ostentatoires²⁶. Les gangs originellement salvadoriens MS13 et M18 se sont même étendus jusqu'en Afrique du Sud, dans la ville du Cap, où ils ont noué des relations lucratives avec les bandes criminelles locales. En outre, ces politiques de *mano dura* ont conduit à l'accroissement des représailles subies non seulement par les proches des membres de

²⁴ DREYFUS, P., « Vinoviejo en odres todavía más viejas : Tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá », Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Bogotá, FES-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Editorial Gente Nueva, 2009.

²⁵ SAVENIJE, W., « *Maras y Barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica* », El Salvador, FLACSO, 2009.

²⁶ SANTAMARIA, Gema, « La Difusión y Contención del Crimen Organizado en la Subregión México-Centroamérica », Reports on the Americas, Washington D.C, 2013.

l'appareil répressif des États, mais également par les civils utilisés comme moyen de pression par les bandes criminelles. Pour résumer, la corruption généralisée a permis aux criminels d'atteindre un niveau d'influence rendant nécessaire un renforcement des services militaires et de police, mais cela a conduit à une escalade de violence et à un accroissement des moyens des bandes criminelles, étendant finalement leur influence au-delà du niveau initial.

Autre effet pervers du durcissement de la lutte contre le crime organisé en Amérique latine, la prison est devenue progressivement un lieu central de coordination et de formation des *maras* et réseaux de narcotrafic. Dans certains pays, jusqu'à 70% des extorsions criminelles sont organisées depuis des prisons. Parmi les facteurs explicatifs de ce phénomène figurent le passage de téléphones portables au sein des prisons, ainsi que la corruption généralisée des responsables de prison. En outre, plusieurs problèmes de conflits violents au sein de prisons ont conduit à l'isolement des gangs dans des pavillons séparés, encourageant dès lors un entre-soi et un repli identitaire. Par exemple, aujourd'hui au Guatemala, 50% de la population carcérale provient d'arrestations préventives, et le taux de surpopulation carcérale dans le pays avoisine aujourd'hui 310%. Les détenus se retrouvent alors dans un contexte de manque d'infrastructures et de sécurité intra pénitentiaire, ainsi que de recrutement important par des bandes criminelles. En provoquant une telle surpopulation, les politiques de *mano dura* ont même paradoxalement joué un rôle dans la création de nouvelles bandes criminelles. C'est notamment le cas du Premier Commando de la Capitale (PCC) brésilien né dans les années en 1993 dans la prison de Taubaté, en réponse au pire massacre carcéral de l'histoire du Brésil²⁷ et dans le but de s'occuper des détenus plus vulnérables et en danger. Si la ville de Sao Paulo en est le fief, l'organisation agit partout au Brésil et en Amérique latine et comprend plus de 35 000 membres à part entière, entouré de centaines de milliers d'autres commerçants, délinquants et trafiquants.

Ainsi, les politiques de *mano dura* contre le crime en bande organisée se montrent non seulement bien souvent contre-productives, mais elles créent et

²⁷ En 1992, un an avant la création du PCC, la police militaire est entrée dans la prison de Carandiru, plus grande prison d'Amérique latine, pour réprimer une émeute et a tué 111 détenus.

entretiennent également un « populisme de peur » fondé sur des mesures punitives qui minent les droits de la personne et affaiblissent les fondations des États de droit²⁸. La surpopulation carcérale découlant du durcissement de ces politiques porte atteinte à la dignité humaine et empêche, ou tout du moins complique, la mise en œuvre de programmes de réinsertion sociales. Elle rend également impossible la séparation physique entre détenus dangereux issus de groupes criminels, et petits délinquants ou primo-infracteurs, faisant de la prison une véritable école du crime favorisant la prolifération de groupes criminels. Un phénomène a dès lors pris de plus en plus d'importance en Amérique latine : la sécurité auto organisée des citoyens constatant la relative incapacité des forces publiques à endiguer le crime en bande organisée.

Un avènement de formes d'auto-défense citoyennes contribuant à l'escalade de violence et rendant nécessaire une réinvention de la lutte publique contre la criminalité

Face aux problèmes de corruption des forces de police puis au constat des effets pervers des politiques de *mano dura*, un nombre croissant de citoyens latino-américains a progressivement renoncé à la sécurité publique par manque de confiance, pour mettre en place des systèmes d'auto-défense contre le crime organisé au niveau local.

C'est par exemple le cas des *Vecindarios organizados* au Honduras, appelés les « cagoulés ». Dans le but d'éviter d'éventuelles représailles, une véritable milice citoyenne s'est organisée pour assurer des patrouilles et contrôler les entrées de quartiers par le biais de fouilles de personnes ou de véhicules. Pour les citoyens, ces milices et groupes d'auto-défense sont souvent vus comme la façon la plus satisfaisante de sécuriser des quartiers. Néanmoins, dans certains cas, la violence de ces citoyens, qui n'hésitent pas à recourir à des tueurs à gage, finit par remplacer, ou pire, par s'ajouter à la violence préexistante des bandes criminelles. Pour certains auteurs²⁹, ces formes de sécurité privée citoyenne sont ainsi devenues de véritables

²⁸ GODOY, Angelina Snodgrass, « La Muchacha Respondona: Reflections on the Razor's Edge between Crime and Human Rights », *Human Rights Quarterly*, 27, 2005.

²⁹ BERG, Louis-Alexandre et CARRANZA, Marlon, « Crime, Violence, and Community-Based Prevention in Honduras », *Justice and Development Series Research Report*, Banque mondiale, Juin 2015.

campagnes d'épuration sociale visant des membres présumés, et non pas toujours avérés, de gangs, contribuant de ce fait à l'escalade de violence dans les villes et au sein des États et, *in fine*, à la déstabilisation de la région latino-américaine.

Pour sortir de ce cercle vicieux, de nouvelles propositions ont été faites, avec de nouvelles pistes à exploiter, qui sont néanmoins à ce stade trop ponctuelles et sous-financées pour donner des résultats concrets³⁰. Les politiques dites de *mano amiga* (main amicale), ou *mano extendida* (main tendue), par opposition aux politiques de *mano dura*, agissent sur trois niveaux : le renseignement, les peines alternatives et la réinsertion (à la fois post incarcération et post migration circulaire) pour limiter les causes de l'adhésion aux bandes criminelles.

S'agissant tout d'abord du premier niveau qu'est le démantèlement de la criminalité en bande organisée, certaines propositions ont été formulées pour développer les réseaux latino-américains, à la fois dans des cadres nationaux et transnationaux. En effet, à l'heure actuelle, dans des pays comme la Bolivie, de tels services de renseignement sont presque inexistantes. Le développement inégal des services de renseignement selon les pays et l'insuffisance de coordination inter-étatique explique en grande partie l'impunité du crime organisé transnational.

Ensuite, à un deuxième niveau, les propositions et ébauches de politiques de *mano extendida* portent également des peines alternatives à l'incarcération. Leur objectif est de désengorger les prisons, dont la surpopulation contribue comme on l'a vu à l'ancrage et à la montée en puissance des bandes criminelles. Il s'agirait selon ces propositions de concentrer l'attention sur les personnes les plus dangereuses ou susceptibles de recruter de nouveaux membres, et de les isoler totalement. Inversement, les personnes considérées comme moins dangereuses feraient l'objet de peines alternatives. Cet allègement des peines devrait nécessairement s'accompagner d'un plus grand encadrement, par exemple une interdiction de communication, une surveillance électronique, une injonction d'éloignement ou une obligation de pointage dans le cadre des libertés conditionnelles. De nombreux progrès ont

³⁰ JÜTERSONKE, Oliver, MUGGAH, Robert et RODGERS, Dennis, « Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America », *Security Dialogue*, 40, 2009.

déjà été réalisés à cet égard. Au Mexique par exemple, une application a été créée pour détecter les appels provenant d'établissements pénitentiaires.

Enfin, les politiques de réinsertions nécessitent pour leur part de générer des alternatives professionnelles attrayantes pour les membres de gangs. Cela peut aussi passer, *a priori*, par la création de centres communautaires organisant des activités pour prévenir le recrutement de jeunes dans les quartiers à haut risque. Elles peuvent également prendre la forme de travaux communautaires pour favoriser une réinsertion à la société et éviter l'entre-soi des bandes criminelles.

Certaines initiatives ont déjà été menées en ce sens, comme par exemple le projet multilatéral El PAcCTO (Programme d'Assistance contre la Criminalité Transnationale Organisée), dont les objectifs principaux sont de renforcer la coopération policière et judiciaire en Amérique latine afin de lutter plus efficacement contre le crime organisé, et de moderniser le fonctionnement des systèmes pénitentiaires pour les rendre plus efficaces et respectueux des droits humains. Ce programme a débuté en 2017 et bénéficie d'environ 20 millions d'euros de budget, provenant en partie de l'Union européenne. En effet, le crime organisé en Amérique latine représente un enjeu stratégique non seulement pour la France avec la Guyane, mais aussi pour l'Europe du fait de l'implantation du centre spatial de Kourou. El PAcCTO a permis la tenue en juillet 2019 de la première équipe pluridisciplinaire d'Amérique latine au Paraguay, orientée sur la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et les délits économiques. La même année en Uruguay s'est tenue une conférence pour débattre des mesures alternatives à la privation de liberté et de leur impact sur les bandes criminelles. En Argentine, El PAcCTO soutient le renforcement de l'usage de la surveillance électronique, ainsi que la généralisation de processus de réinsertion comme au Brésil.

Conclusion

Ainsi, le crime organisé est né et s'est développé du fait de certains facteurs externes, parmi lesquels la politique interne et externe des États-Unis a joué un rôle majeur, auxquels se sont ajoutés des facteurs internes consistant en certains dysfonctionnements structurels favorisant les dérives de violence et de corruption. En atteignant un niveau d'influence élevé, les bandes criminelles, qu'il s'agisse des *maras* ou des réseaux de narcotrafic, se sont alors trouvées prises pour cibles de politiques toujours plus répressives, s'inscrivant dans un héritage latino-américain bien particulier. Mais ces politiques dites de *mano dura*, consistant en un double phénomène de durcissement des peines et de militarisation de la lutte, ont rapidement montré leurs limites.

Les effets pervers entraînés ont paradoxalement consolidé et professionnalisé les bandes criminelles, si bien que les citoyens de certaines villes ont dû se résigner à assurer leur propre défense. Pour sortir de cette spirale infernale, les politiques de *mano extendida* et *mano amiga* privilégiant le renseignement, la coopération, les peines alternatives et la réinsertion, connaissent un intérêt croissant. Quelques programmes commencent à être mis en œuvre dans cette optique, qui bien que demeurant pour l'instant trop rares et ponctuels pour avoir des effets durables, sont encourageants et ouvrent de nouvelles perspectives dans la lutte contre le crime en bande organisée.

Bibliographie

« Companion to the National Drug Control Strategy », FY Budget and Performance Summary, 2017.

« Expulsion, migration circulaire et crime organisé. Étude de cas : Honduras », rapport de recherche : r006, Santé publique Canada, 2016.

« Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment », ONUDC, 2012.

« Una Cultura Criminal : Extorsión en Centroamérica », InSight Crime y Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional, 2019.

BERG, Louis-Alexandre et CARRANZA, Marlon, « Crime, Violence, and Community-Based Prevention in Honduras », Justice and Development Series Research Report, Banque mondiale, Juin 2015.

DREYFUS, P., « Vinoviejo en odres todavía más viejas : Tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá », Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Bogotá, FES-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Editorial Gente Nueva, 2009.

GODOY, Angelina Snodgrass, « La Muchacha Respondona: Reflections on the Razor's Edge between Crime and Human Rights », Human Rights Quarterly, 27, 2005.

HAGAN, F.E, « Organized 'Crime' and 'Organized Crime': Indeterminate Problems of Definition », Trends in Organized Crime, vol. 9, N°4, 2006.

JÜTERSONKE, Oliver, MUGGAH, Robert et RODGERS, Dennis, « Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America », Security Dialogue, 40, 2009.

KESSLER, Gabriel, « Crime organisé et violences en Amérique latine et dans les Caraïbes », Problèmes d'Amérique latine, vol. 76, no. 2, 2010.

MEYER, Peter J., « Honduras: Background and U.S. Relations », Congressional Research Service, 2015.

MISSE, M., « Tráfico de drogas, violência urbana e Democracia na América Latina », travail présenté à la Commission interaméricaine sur la drogue à la demande de l'organisation Viva Rio, 2008.

PION-BERLIN, D., « Militares y democracia en el nuevo siglo », Nueva Sociedad, n° 213, 2008.

RUHL, Mark J. « Post-Coup Honduras: The Limits of Stabilization », Security and Defense Studies Review, 13, 2012, 38-39.

SANTAMARIA, Gema, « La Difusión y Contención del Crimen Organizado en la Subregión México-Centroamérica », Reports on the Americas, Washington D.C, 2013.

SAVENIJE, W, « Maras y Barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica », El Salvador, FLACSO, 2009.

SEELKE, Clare, « Gangs in central America », Congressional research service, 2014.