



INSTITUT D'ÉTUDES
INTERNATIONALES
DE MONTRÉAL

UQÀM

WWW.IEIM.UQAM.CA

Sécurité et justice autochtones : la Police Communautaire du Guerrero face à l'insécurité au Mexique

Regards de l'IEIM par Fernanda Sigüenza-Vidal | Janvier 2025

La criminalité organisée frappe tous les pays à travers le monde. Cependant, la forme et l'intensité varient selon les régions, tout comme les différentes approches juridiques pour y faire face. Le Mexique, pays emblématique pour sa guerre contre le narcotrafic, a été longtemps confronté à l'omniprésence, la croissance et la diversification des activités des organisations criminelles. Celles-ci ne se limitent plus au trafic de drogue. Depuis quelques années, elles sont aussi liées à l'exploitation et au trafic illicite de matières premières, à la traite d'êtres humains, au trafic de personnes migrantes vers les États-Unis ainsi qu'au trafic d'armes à feu (Centro de Investigación de Crímenes Atroces, 2022).

Depuis 2006, le gouvernement mexicain a déclaré la « guerre » au crime organisé. Cette stratégie gouvernementale a entraîné l'occupation militaire de zones fortement influencées par des organisations criminelles, contribuant ainsi à une crise de violence sans précédent dans l'histoire du pays (Basave-Hernández, 2023). Certaines régions habitées principalement par des populations autochtones sont grandement affectées par ce fléau ; soit en raison de leur position géostratégique pour les activités des groupes criminels (éloignées des grands centres urbains du pays et difficiles d'accès), soit parce qu'elles sont propices à la culture de la marijuana et du pavot ou parce que leur localisation facilite souvent le transit illicite de marchandises (Morris, 2021a, 2021b ; Sierra, 2015). Les communautés autochtones sont ainsi confrontées à des défis inédits, exacerbés par la militarisation de leurs territoires en raison de la stratégie de l'État de lutte au crime organisé.

« Les communautés autochtones sont ainsi confrontées à des défis inédits, exacerbés par la militarisation de leurs territoires en raison de la stratégie de l'État de lutte au crime organisé. »

Dans un contexte de violence intense et de menaces directes sur leurs territoires et leurs populations, la capacité des peuples autochtones à traiter les délits découlant des actions du crime organisé au moyen de leurs propres systèmes judiciaires est limitée par le cadre législatif étatique. Même si depuis le début des années 2000 l'institutionnalisation de la reconnaissance des droits autochtones au Mexique a impliqué la reconnaissance

constitutionnelle de leurs systèmes de justice traditionnels, les systèmes de justice communautaires ont été légalement subordonnés au respect de nombreux préceptes imposés par l'État mexicain. Un exemple très marquant de ces limitations est l'empêchement pour les systèmes de justice autochtones de traiter les crimes liés au trafic de drogue ou de tout autre délit présumément lié au crime organisé (Cordero Aguilar, 2019 ; Morales Sánchez, 2019). Néanmoins, certaines populations ont développé des mécanismes indépendants de l'État mexicain afin de faire face à ce type de criminalité. La Coordination régionale des autorités communautaires - Commissariat de polices communautaires du Guerrero (CRAC-PC par son acronyme en espagnol) est probablement le cas le plus représentatif des institutions autochtones responsables d'administrer la justice dans des contextes à haut risque en raison de la présence du crime organisé.

Depuis la fin des années 1990, cette institution cherche à assurer la sécurité dans les communautés autochtones et non autochtones de la région de la Montaña et de la Costa Chica du Guerrero, située au sud-ouest du Mexique. Au cours de ses dix premières années d'existence, le taux de criminalité dans la région a diminué de 90% (Romero Gallardo, 2014). Les polices communautaires de la région ont contribué à cette diminution tout en se heurtant à deux problématiques majeures : premièrement, le territoire couvert par sa juridiction a été historiquement convoité par au moins trois organisations criminelles — le Cartel de Sinaloa, la Familia michoacana et les Ardillos — et, deuxièmement, certaines autorités communautaires ont été poursuivies par le gouvernement mexicain pour « usurpation des fonctions exclusives à l'État » (Sierra, 2019a).

Cet article cherche à présenter un aperçu de l'émergence de la CRAC-PC, de son fonctionnement général et de ses récentes adaptations au contexte d'insécurité de la région sud-ouest du Mexique. Il s'agit d'une tentative visant à introduire les solutions en termes d'administration de la justice apportées par les peuples autochtones du Mexique face au contexte de la violence exacerbée.

L'histoire de la *Comunitaria*

En 1995, dans la région de la *Montaña* de Guerrero, au sud-ouest du Mexique, un groupe d'environ 20 personnes a formé un corps de sécurité local connu sous le nom de Police communautaire (PC) de Guerrero. En 1998, la *Comunitaria* — ainsi qu'elle est nommée par les populations de la région — a procédé à la détention d'Emilio González Navarrete, un propriétaire terrien fortuné, connu dans la région pour voler du bétail aux paysans. À l'époque, la *Comunitaria* remettait les personnes arrêtées aux autorités mexicaines, et c'est ce qui a été fait avec González. Toutefois, celui-ci a été libéré presque immédiatement et sans pénalité. Par la suite, la Police communautaire l'a arrêté une nouvelle fois et l'a

présenté devant l'Assemblée communautaire, qui a déclaré sa culpabilité et ordonné sa détention. Finalement, le propriétaire a échappé à la communauté et a déposé une plainte contre la Police communautaire auprès des autorités étatiques (Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, 2015 ; Joly *et al.*, 2013). Cette plainte a abouti à l'arrestation et l'emprisonnement de trois membres de la PC ; mais elle a aussi incité l'Assemblée communautaire à créer la Coordination régionale des autorités communautaires — Police communautaire (ci-après CRAC-PC), chargée de l'administration de la justice selon les pratiques des populations intégrées au Système communautaire de sécurité, justice et rééducation de la *Costa Chica* et la *Montaña* de Guerrero (Chacón Hernández, 2015 ; Estrada Castañón, 2015).

Ce qui avait commencé comme une organisation de défense locale comptant une vingtaine de membres et dont l'objectif était de protéger les agriculteurs victimes sur les autoroutes de Montaña s'est transformé en une institution composée de quatre « maisons de justice et de sécurité », supervisées par une maison principale et opérante dans 22 municipalités de la région¹. La CRAC-PC est réputée auprès des populations *me'phaa* (tlapanèque), *na'savi* (mixtèque), *nahua*, *ñomndaa* (*amuzgo*), afrodescendante et de quelques municipalités métis pour avoir fait reculer la criminalité de 90%. La PC est aussi devenue une référence en ce qui concerne l'administration de la justice autochtone et autonome au sein de l'État mexicain. En effet, la CRAC-PC est la seule institution de justice autochtone au Mexique qui a été explicitement reconnue dans une législation mexicaine, la *Loi numéro 701 de reconnaissance, des droits et de la culture des peuples et communautés autochtones de l'état du Guerrero* (2011)² (Chacón Hernández, 2015 ; Estrada Castañón, 2015 ; Sierra, 2015).

À ses débuts, la CRAC, issue d'une série de mobilisations autochtones au Guerrero — le Conseil des autorités autochtones et le Conseil de Guerrero des 500 ans de résistance autochtone, noire et populaire— a pris le nom de *Coordinación Regional de Autoridades Indígenas* (CRAI). Cependant, en 2002, alors que son champ d'action s'élargissait pour inclure des municipalités allochtones, il a été décidé de changer le nom de l'organisation en remplaçant « autochtone » par « communautaire », car cela reflétait mieux la nouvelle ouverture de la CRAI vers les populations non autochtones (Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, 2015 ; Estrada Castañón, 2015).

¹ La Maison principale de justice se situe à San Luis Acatlán, les trois autres se trouvent dans les municipalités suivantes : Malinaltepec, Ayutla y Zitlaltepec. Toutes sont situées dans la Côte et la Montagne de Guerrero (Sierra Camacho, 2019).

² Une réforme approuvée en août 2022 limite considérablement la CRAC en la subordonnant au système judiciaire de l'État. Les communautés de la région ont entamé une défense juridique contre la réforme qui est en attente d'une décision de la Cour suprême de justice du Mexique (Ocampo Arista, 2022).

Toutefois, la *Comunitaria* a fait l'objet d'un certain nombre de critiques et a vécu des problématiques tant internes qu'externes. Parmi les plus fréquentes, on peut citer : le manque d'espace pour la participation des femmes à l'intérieur de l'institution ; la persécution par l'État sous prétexte que la CRAC usurpe des fonctions qui ne peuvent être exercées que par des organes étatiques ; et ces dernières années, l'intégration d'enfants dans les forces de police communautaires.

Comment fonctionne le Système communautaire de sécurité, de justice et de rééducation?

La CRAC-PC comporte deux structures principales : 1) la Coordination régionale des autorités communautaires, qui représente le système d'administration de la justice, et 2) l'appareil de sécurité communautaire, responsable de l'articulation du service de police sous le mandat du Comité exécutif, composé des commandants de chaque région. Toutes les autorités, conseillères et policières, sont élues par l'Assemblée communautaire et régionale (Estrada Castañón, 2015 ; Sierra Camacho, 2019).

La Coordination régionale des autorités comprend dix coordinateurs régionaux, dont au moins une femme. Il est essentiel de s'assurer qu'au moins une personne locutrice des langues mephaa et tun'savi figure parmi les coordinateurs et coordinatrices. La justice exercée par cette organisation est axée sur la recherche du consensus. Les autorités cherchent à mettre en place une procédure judiciaire qui vise à créer des accords entre la personne qui a commis l'infraction, la personne affectée et la communauté afin de réparer efficacement les dommages causés par le crime. Pour ce faire, les autorités mènent une enquête, confrontent les parties impliquées et présentent des preuves et des témoins. La CRAC peut émettre une résolution unilatérale sur un cas jugé particulièrement grave. Toutefois, si le cas est trop grave pour que la Coordination puisse le résoudre, l'Assemblée régionale dans son ensemble délibère sur d'éventuelles résolutions (Joly *et al.*, 2013 ; Warnholtz Loch et Val, 2016).

Dans les cas où les autorités considèrent que le délit est grave, le système de justice de la *Costa* et de la *Montaña* de Guerrero prévoit une phase de rééducation suivie d'une autre de libération de la personne ayant commis l'infraction. L'un des principes clés de ce système est la mise en œuvre de la rééducation à l'intérieur des communautés ; par conséquent, les populations sont également impliquées dans le processus. En règle générale, les personnes en rééducation font quinze jours de travail communautaire dans les villages où se trouve une des Maisons de la justice. Pendant cette période, la communauté prend en charge la personne en rééducation, la nourrit, l'héberge, lui attribue des activités et organise des *pláticas de principales*, qui sont une sorte de conférences de

réflexion données par les personnes les plus réputées de la communauté : des aînés ou d'anciens membres de la CRAC-PC (Joly *et al.*, 2013 ; Sierra Camacho, 2019).

Dans chaque communauté où une personne effectue un travail de rééducation, elle reçoit une lettre signée par une autorité de la CRAC. Une fois que la personne a recueilli toutes les lettres nécessaires, le processus de libération commence. Cette libération n'implique pas simplement la libération physique de la personne rééduquée. En fait, ce que les autorités de la CRAC considèrent comme une phase de libération est un processus d'autoréflexion de la part de la personne rééduquée, lui permettant de se présenter devant les personnes affectées par son délit pour demander pardon (Sierra, 2015, 2019b).

En termes de principes et procédures, le Système de sécurité, de justice et de rééducation intègre des éléments du droit de plusieurs peuples autochtones (principalement les *naasavi* et les *mephaa*) ainsi que du droit mexicain. Cela est visible dans la définition de certains crimes, et la procédure d'enquête avant d'effectuer des jugements. Le cadre de principes à la base du système de justice de la CRAC adhère également à des règles plus progressistes issues du droit international, notamment en ce qui concerne la reconnaissance des droits des populations autochtones, et la perspective des droits de la personne (Sierra, 2005). Le système de justice de la CRAC-PC devrait donc être mieux défini comme interjuridique en raison du mélange de traditions juridiques dans son fonctionnement et ses principes. Cependant, dans la pratique, afin d'être reconnue et protégée par le cadre juridique mexicain, la CRAC doit se définir comme un système de justice autochtone (Sierra Camacho, 2015).

Le fonctionnement et les principes régissant la CRAC-PC ont été établis par le *Règlement interne* qui régit l'organisation depuis 2002, sa modification la plus importante ayant eu lieu en 2007. Bien que le document complet ne soit pas accessible au grand public, la CRAC a publié une version synthétisée qui présente chaque section composant son règlement et qui fournit un résumé thématique des articles. En octobre 2022, dans le cadre de la commémoration de son 27^e anniversaire, l'organisation communautaire a créé une série de groupes de travail visant à apporter des modifications à son règlement intérieur. Cette nouvelle version n'est pas encore rendue publique (SinEmbargo, 2022).

« Aucune personne saine d'esprit ne sera en mesure de faire face seule à la violence systémique générée par le crime organisé » : la CRAC-PC et l'insécurité exacerbée

En 2013, une série de conflits internes a conduit à la fragmentation de ses autorités et à la création de l'Union des peuples et organisations de l'État de Guerrero - Police citoyenne (UPEG-PC). Depuis, les ruptures au sein des organisations, ainsi que la forte présence du

crime organisé dans la région, ont conduit à l'existence d'au moins 20 groupes d'autodéfense et de police communautaire opérant au Guerrero. La distinction entre une police communautaire et un groupe d'autodéfense réside dans le fait que la police est une institution autorisée par les assemblées des peuples autochtones. Au Mexique, ces assemblées sont soutenues par des accords internationaux et par la législation mexicaine qui reconnaissent le droit des communautés autochtones à établir leur propre système de justice sur leurs territoires. L'autodéfense, quant à elle, se réfère à un groupe de personnes qui s'organise pour défendre un territoire sans être lié à une assemblée autochtone (Estrada Castañón, 2015).

« Au Guerrero, l'influence du crime organisé ne cesse de croître depuis au moins trois ans, faisant de cette région l'une des plus dangereuses du Mexique. »

La police communautaire la plus récente est le groupe *me'phaa*, Sécurité de protection territoriale autochtone de Tilapa (SPTI, selon son acronyme en espagnol), situé dans les montagnes du Guerrero. En avril 2024, cette nouvelle force policière a exprimé son intérêt à établir des alliances avec l'historique CRAC-PC afin de protéger leurs villages du crime

organisé. Dans son positionnement politique, le groupe de protection du territoire de Tilapa déclare qu'« aucune personne saine d'esprit ne sera en mesure de faire face seule à la violence systémique générée par le crime organisé » ; le même document ajoute cependant que tous les peuples unis, depuis la base, seront renforcés et pourront ainsi vivre en harmonie et en paix sans que le crime organisé ne détruise leurs communautés et leurs territoires (Centro de Derechos Humanos de la Montaña, 2024).

Il est essentiel de comprendre que le SRTI, le CRAC et diverses entités de police de proximité opèrent dans un environnement marqué par une escalade de la violence. Au Guerrero, l'influence du crime organisé ne cesse de croître depuis au moins trois ans, faisant de cette région l'une des plus dangereuses du Mexique. Tout au long de 2023 et jusqu'au premier semestre de 2024, le Guerrero a été confronté à une recrudescence significative de la violence ; les rapports indiquaient une moyenne de deux homicides par jour, ainsi que des coups de feu et même des fermetures d'écoles en raison de l'insécurité ambiante. Parmi les meurtres figurent ceux d'un des fondateurs de la CRAC, Bruno Plácido Valerio, en octobre 2023, et de Julián Cortés, coordinateur de l'actuel CRAC-PC, en avril 2024, ainsi que l'enlèvement et le meurtre de Leonel Félix Flores, conseiller municipal. Dans les trois cas, les groupes criminels organisés sont accusés d'être responsables.

Néanmoins, loin d'être vaincus par ces défis, la police communautaire et les groupes d'autodéfense sont aujourd'hui le seul espoir de sécurité et de paix pour de nombreuses communautés autochtones, afro-descendantes et métisses du Guerrero. Actuellement, le

CRAC et d'autres groupes abordent les problèmes et les solutions potentiels à l'insécurité dans le Guerrero de manière globale. Par exemple, ils reconnaissent que la présence du crime organisé n'est pas uniquement liée à la production et au trafic de drogue, mais également à l'extraction légale et illégale de minéraux. En octobre 2023, à l'occasion de la célébration de son 28e anniversaire, le CRAC a pris des mesures pour formuler de nouvelles réglementations, qui comprennent des décrets interdisant les opérations minières des sociétés étrangères sur leur territoire (Ocampo Arista, 2023). La *Comunitaria* affirme que cette initiative vise à remplir sa mission : assurer la sécurité des populations et des territoires de Montaña et de Costa Chica.

Conclusion

Parcourir l'histoire et le fonctionnement de la Police Communautaire du Guerrero, c'est faire un voyage à travers les adaptations que cette institution autochtone a subies dans un contexte hétérogène, fortement marqué par l'insécurité et la violence. Il est essentiel de souligner que le récit dans cet article n'est en aucun cas exhaustif ; au contraire, l'histoire de la CRAC-PC englobe également des dimensions économiques, politiques et sociales qui n'ont pas été évoquées dans ce texte. Néanmoins, l'un des points clés est qu'à travers de l'histoire de la CRAC-PC, nous voyons à la fois une réponse spécifique et organisée des communautés autochtones face à l'insécurité engendrée par la criminalité, ainsi que la recherche de la sauvegarde de leurs droits territoriaux et leur autonomie.

Bibliographie

- Basave-Hernández, O. (2023). Policías comunitarias y grupos criminales en Guerrero, vínculos y enfrentamientos. *El Cotidiano*, 38(237), 17-30.
- Centro de Derechos Humanos de la Montaña. (2024, 10 avril). Seguridad de Resguardo Territorial Indígena- Tlachinollan. <https://www.tlachinollan.org/seguridad-de-resguardo-territorial-indigena/>
- Centro de Investigación de Crímenes Atroces. (2022). Las narrativas de las violencias. *Revista de la Universidad de México*, (888).
- Chacón Hernández, D. (2015). La policía comunitaria en Guerrero ¿abuso de poder o derecho de autodefensa? . WorldCat.org. Dans *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero* (1. ed). Instituto de Estudios Parlamentarios « Eduardo Neri » del Congreso del Estado de Guerrero [u.a].
- Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias. (2015). Historia de la CRAC-PC . WorldCat.org. Dans *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero* (1. ed). Instituto de Estudios Parlamentarios « Eduardo Neri » del Congreso del Estado de Guerrero [u.a].
- Cordero Aguilar, L. E. (2019). Justicia indígena vs. justicia penal. Dans *La justicia penal indígena en México*. Ubisjus Editorial.
- Estrada Castañón, A. T. (2015). La policía comunitaria de Guerrero y los grupos de autodefensa: legitimidad y desafíos frente a la crisis del Estado mexicano . WorldCat.org. Dans *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero* (1. ed). Instituto de Estudios Parlamentarios « Eduardo Neri » del Congreso del Estado de Guerrero [u.a].
- Joly, E.-E. 1983-, Thede, N. 1949-, Dupuis-Déri, F. 1966-, Thede, N. 1949- et Dupuis-Déri, F. 1966-. (2013). *Droit à l'autodétermination des peuples indigènes et autogestion : le cas de la police communautaire dans l'État de Guerrero (Mexique)* [Université du Québec à Montréal]. WorldCat.org. <https://central.bac-lac.gc.ca/.item?id=TC-QMUQ-5735&op=pdf&app=Library>
- Morales Sánchez, C. (2019). La inconstitucionalidad del artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Dans *La justicia penal indígena en México*. Ubisjus Editorial.
- Morris, N. (2021a). Negociar con narcos, engatusar al Estado. *Espejo. Las cosas como son*. <https://www.revistaespejo.com/2021/05/05/negociar-con-narcos-engatusar-al-estado/>

- Morris, N. (2021b). Una crisis de tres cabezas. Amapola, integración y resistencia en las comunidades indígenas de Nayarit. *Espejo. Las cosas como son*. <https://www.revistaespejo.com/2021/03/07/proyecto-amapola-amapola-integracion-y-resistencia-en-las-comunidades-indigenas-de-nayarit/>
- Ocampo Arista, S. (2022, 27 mars). Rechazan consulta para reforma sobre derechos indígenas en Guerrero. *La Jornada* (Mexique). <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/27/estados/rechazan-consulta-para-reforma-sobre-derechos-indigenas-en-guerrero/>
- Ocampo Arista, S. (2023, 16 octobre). *La Jornada: Demanda la CRAC-PC cancelar 50 concesiones mineras en Guerrero*. <https://www.jornada.com.mx/2023/10/16/estados/036n1est>
- Romero Gallardo, R. (2014). La Policía Comunitaria de Guerrero: un sistema alternativo de seguridad y justicia. *Revista Digital Universitaria*, 15(9). <https://www.revista.unam.mx/vol.15/num9/art68/>
- Sierra, A. (2019a). « Ante los hechos contundentes las palabras sobran ». *La oralidad y los principios de la justicia indígena totonaca, algunos dilemas frente al derecho estatal*. Ubisjus Editorial.
- Sierra, A. (2019b). « Ante los hechos contundentes las palabras sobran ». *La oralidad y los principios de la justicia indígena totonaca, algunos dilemas frente al derecho estatal*. Dans *La justicia penal indígena en México* (p. 97-115). Ubisjus Editorial.
- Sierra Camacho, M. T. (2015). Construyendo seguridad y justicia en los márgenes del Estado . WorldCat.org. Dans *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero* (1. ed). Instituto de Estudios Parlamentarios « Eduardo Neri » del Congreso del Estado de Guerrero [u.a].
- Sierra Camacho, M. T. (2019). La fuerza de las justicias indígenas: oralidad y legitimidad. Dans *La justicia penal indígena en México*. Ubisjus Editorial.
- Sierra, M. T. (2005). Derecho indígena y acceso a la justicia en México: perspectivas desde la interlegalidad. *Revista IIDH*, (41), 287-316.
- Sierra, M. T. (2015). Pueblos indígenas y usos contra-hegemónicos de la ley en la disputa por la justicia: La Policía Comunitaria de Guerrero. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 20(1), 133-155. <https://doi.org/10.1111/jlca.12107>
- Warnholtz Locht, M. et Val, J. del. (2016). *Recuperar la dignidad : historia de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero, Movimiento por el Desarrollo y la Paz Social* (Primera edición.). Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad.

Autrice

Fernanda Sigüenza-Vidal est étudiante au doctorat en sociologie à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et chargée de projets en éducation à la citoyenneté mondiale au Comité pour les Droits humains en Amérique latine. Elle s'intéresse particulièrement aux sujets de l'extractivisme, des politiques de réconciliation et de la reconnaissance des droits des peuples autochtones, ainsi qu'à la théorie critique du développement.

Ce texte a été retenu dans le cadre de l'appel à propositions 2024-2025 de l'Institut d'études internationales de Montréal sur le thème des insécurités.

Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
400, rue Sainte-Catherine Est
Bureau A-1540, Pavillon Hubert-Aquin
Montréal (Québec) H2L 3C5

514 987-3667
ieim@uqam.ca
www.ieim.uqam.ca

UQAM



**Institut d'études
internationales
de Montréal**