

La coopération entre l'Union européenne et la Communauté andine contre le trafic illicite de stupéfiants: une étude de cas d'interrégionalisme

Giovanni Molano Cruz



Bruges Regional Integration & Global Governance Papers



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
CRIS

Comparative Regional Integration Studies

4 / 2009



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



NatoLin



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
CRIS

Comparative Regional Integration Studies



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

Bruges Regional Integration & Global Governance Papers

4/2009

La coopération entre l'Union européenne et la
Communauté andine contre le trafic illicite de
stupéfiants : une étude de cas
d'interrégionalisme

Giovanni Molano Cruz

© Giovanni Molano Cruz 2009

Série de travaux co-éditée par le département d'études en *Relations internationales et diplomatiques de l'Union européenne* du Collège d'Europe et du programme *Comparative Regional Integration Studies* de l'Université des Nations Unies (UNU-CRIS) à Bruges

A propos de l'auteur

Giovanni Molano Cruz est chercheur invité à l'UNU-CRIS, le programme *Comparative Regional Integration Studies* de l'Université des Nations Unies (UNU-CRIS) à Bruges, Belgique. Ses recherches portent sur l'intégration régionale, l'interrégionalisme, la gouvernance globale, l'économie politique illicite internationale et la politique extérieure de l'Union européenne en Amérique latine. Sur ces thèmes, il est auteur de nombreuses publications. Il a publié récemment « El apoyo de la Union Europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia: Cooperacion para el combate contra el terrorismo y el trafico ilicito de estupefacientes », *Analisis Politico*, (66), Bogota, mayo-agosto 2009, pp. 100-122.

Equipe éditoriale:

Sieglinde Gstöhl, Luk Van Langenhove, Dieter Mahncke, Xinning Song

Collège d'Europe | Dijver 11 | 8000 Bruges, Belgique | Tel. +32 (0)50 477 251 | Fax +32 (0)50 477 250 | E-mail info.ird@coleurope.eu | www.coleurope.eu/ird

UNU-CRIS | Grootseminarie Potterierei 72 | 8000 Bruges, Belgique | Tel. +32 (0)50 471 100 | Fax +32 (0)50 471 309 | E-mail ivanlangenhove@cris.unu.edu | www.cris.unu.edu

Les opinions exprimées dans les *BRIGG Papers* sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position des éditeurs de la série, ni UNU-CRIS ou le Collège d'Europe.

Résumé¹

Ce travail examine la coopération entre l'Union européenne et la Communauté andine contre le trafic illicite de stupéfiants à travers le dispositif particulier qu'à ce propos les deux ensembles régionaux créèrent en 1995. L'auteur argumente que comprendre cette coopération, structurée sur de préférences commerciales et de l'aide publique au développement, exige de penser l'interrégionalisme comme un processus d'interrelations sur l'arène mondiale. Il met ainsi en exergue les origines, les interlocuteurs et les instruments de coopération du « Dialogue spécialisé de haut niveau entre l'Union européenne et la Communauté andine en matière de drogues », et précise comment ce mécanisme interrégional contribue à contrer le trafic illicite de stupéfiants.

¹ Ce travail fait partie d'une recherche menée à l'UNU-CRIS sur les politiques régionales contre le trafic illicite de stupéfiants. Je tiens à remercier aux évaluateurs anonymes des *BRIGG papers* pour leurs commentaires et critiques à une première version de ce papier.

1. Introduction

La coopération contre le trafic illicite de stupéfiants est un thème des rapports euro-andins depuis le début des années 1990². A ce propos, au milieu de cette décennie, l'Union européenne (UE) et les pays de la Communauté andine (CAN) créèrent un dispositif nommé « Dialogue spécialisé de haut niveau en matière de drogues entre l'Union européenne et la Communauté andine » (dorénavant le Dialogue). Structuré sur de préférences commerciales et de l'aide publique au développement, le Dialogue a été pendant trois lustres un axe central des rapports euro-andins. Pourtant il n'a pas réveillé l'intérêt des analystes des relations euro-latinoaméricaines. L'objectif de ce papier est d'étudier ce mécanisme interrégional dont le thème de coopération demeure toujours un enjeu autant pour la CAN et l'UE que pour la politique mondiale.

Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le délit (ONUDD) et les rapports annuels de l'Observatoire européen de drogues et toxicomanie (OEDT)³, en Europe, la consommation illicite de cocaïne, c'est-à-dire sans fins médicales ou scientifiques, n'a pas cessé d'augmenter depuis 1992. L'ONUDD informe aussi que la production illicite de ce produit se concentre toujours dans les pays de la région andine⁴. D'ailleurs, depuis décembre 2003, le trafic illicite de stupéfiants est signalé comme source des menaces internes et externes auxquelles est confrontée l'UE⁵. L'année suivante l'Organisation des Nations Unies (ONU) a déclaré le trafic illicite de stupéfiants comme une menace à la sécurité⁶. Quant aux pays andins, depuis vingt-cinq ans leurs gouvernements dénoncent la production illicite de stupéfiants et les délits

² Cf. ESTIEVENART George, « The European Community and the Global Drug Phenomenon », dans ESTIEVENART George (dir.), *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe. The Treaty on European Union: Framework for a New European Strategy to Combat Drugs?*, Florence, European University Institute-Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 50-98.

³ UNODC, *World Drugs Report*, June 2008, p. 86. Disponible sur www.unodc.org [consulté le 14 octobre 2009]. Les rapports de l'OEDT sont disponibles sur www.emcdda.europa.eu [consulté le 14 octobre 2009].

⁴ UNODC, *op.cit.*

⁵ *Une Europe sûre dans un monde meilleur: Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, le 12 décembre 2003, disponible sur www.consilium.europa.eu [consulté le 14 octobre 2009].

⁶ ONU, *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Changes*, décembre 2004, disponible sur www.un.org/secureworld [consulté le 14 octobre 2009].

connexes comme une menace à l'économie, la société et l'état⁷. Dans ce contexte, le Dialogue apparaît comme un cas spécifique d'interregionalisme touchant une problématique globale non économique.

A la différence d'autres analyses concernant le fait interrégional, focalisés sur l'expérience de l'action globale de l'UE et ses relations avec d'autres arrangements régionaux, états ou groupement d'états⁸, l'approche adoptée ici consiste à observer le Dialogue comme un dispositif interrégional configuré par les interactions entre la Communauté andine et l'UE. La littérature spécialisée offre de solides cadres conceptuels pour démêler les imbrications du fait interrégional avec l'économie politique internationale, les relations internationales et les changements de l'ordre global contemporain⁹. Mais les auteurs de l'interrégionalisme ont tendance à concentrer leurs cogitations autour du rôle de l'UE dans la configuration du phénomène. Certains n'hésitent pas à le concevoir comme une forme spécifiquement

⁷ *Carta de fecha 2 de octubre de 1984 dirigida al Secretario General por los representantes Permanentes de la Argentina, de Bolivia, del Brasil, de Colombia, del Ecuador, del Perú y de Venezuela ante las Naciones Unidas*, A/39/551, le 10 octobre 1984, disponible sur www.unbisnet.un.org [consulté le 14 octobre 2009].

⁸ Cf. ALECU Nicole et REGELBERGER Elfriede, « The EU and Inter-regional Cooperation », dans HILL Christopher, SMITH Michael (dir.), *International Relations and the European Union*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2005, pp. 317-342; GRUGEL Jean, « La Unión Europea y América Latina: interregionalismo, identidad y gobernabilidad », dans FRERES Christian et PACHECO Karina (dir.), *Desafíos para una nueva asociación: Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Madrid, Catarata, 2004, pp. 129-158; HETTNE Björn et SÖDERBAUM Fredrik, « Civilian Power or Soft Imperialism: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism », *European Foreign Affairs Review*, 10(4), 2005, pp. 553-575; HETTNE Björn, « Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models », dans TELÒ Mario, *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Hampshire-Burlington, Ashgate, second edition, 2007, pp. 107-126; REITERER Michael, « Interregionalism: A New Diplomatic Tool: The EU and East Asia », *European Foreign Affairs Review*, 2(2), pp. 223-243; SÖDERBAUM Fredrik et VAN LAGENHOVE Luk (dir.), *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*, London, Routledge, 2007; TELÒ Mario, « Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union », dans TELÒ Mario, *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Hampshire-Burlington, Ashgate, second edition, 2007, pp. 1-20.

⁹ HANNGI Heiner, ROLOFF Ralf et RULAND Jürgen (dir.), « Interregionalism: A New Phenomenon in International Relations », dans HANNGI Heiner, ROLOFF Ralf et RULAND Jürgen, *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?*, Abingdon-New York, Routledge; HETTNE Björn, *op.cit.*; SÖDERBAUM Fredrik et VAN LAGENHOVE Luk, *op.cit.*; TELÒ Mario, *op.cit.*

européenne de relations extérieures¹⁰. De ce point de vue, il est possible de connaître mieux les actions extérieures de l'UE et ses problématiques, mais la compréhension du phénomène interrégional demeure incomplète dans la mesure où l'on prête très peu d'attention à ce qui font les autres acteurs qui développent de relations interrégionales¹¹.

Pour décrypter la dynamique du Dialogue, il est donc indispensable de penser l'interrégionalisme comme un processus d'interrelations sur l'arène globale. Nous verrons que cette approche se révèle riche autant pour saisir la complexité du fonctionnement du Dialogue, que pour préciser ses enjeux politiques et économiques. Le papier explique d'abord les conditions dans lesquelles fut créé le Dialogue, ses interlocuteurs et ses instruments de coopération pour ensuite gloser ses principales controverses et préciser ses contributions à la régulation globale contre le trafic illicite de stupéfiants¹².

2. L'origine du Dialogue

Le 7 mars 1995, Ernesto Samper Pizano, le président colombien, qui prenait tout juste la présidence de l'intégration régionale andine, rendit visite à la Commission européenne. Le voyage de M. Samper Pizano à Bruxelles avait un double objectif. D'une part, elle

¹⁰ GRABENDORFF Wolf et SEIDELMANN Reimund, « Preface », dans GRABENDORFF Wolf et SEIDELMANN Reimund, *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, Baden-Baden, Nomos, 2005, p. 7; GRATIUS Susan, « Balance prospectivo del dialogo politico: características, etapas y agenda », dans FRERES Christian, GRATIUS Susan, MALLO Tomás, PELLICER Ana et SANHAUJA Juan Antonio (dir.), *¿ Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina ?*, Madrid, Fundación Carolina, 2007, p. 63; SANHAUJA José Antonio, « Regiones en construcción, interregionalismo en revisión: La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana », dans FRERES Christian, GRATIUS Susan, MALLO Tomás, PELLICER Ana et SANHAUJA Juan Antonio (dir.), *¿ Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina ?*, Madrid, Fundación Carolina, 2007, p. 13. Pour un ouvrage sur l'interrégionalisme qui se détache de l'approche du phénomène par le détour de l'UE voir: DE LOMBAERDE Philippe, KOCHI Shingeru et BRICENO RUIZ José (dir.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI, 2008.

¹¹ Cf. MOLANO CRUZ Giovanni, *La notion d'interrégionalisme : une lecture critique pour en proposer une autre démarche d'analyse*, UNU-CRIS Working Papers, W-2009/14, Bruges, [consulté le 12 octobre 2009].

¹² L'information et les réflexions présentées ici s'inspirent notamment de MOLANO CRUZ Giovanni, « El Diálogo entre la Comunidad Andina y la Union Europea sobre drogas ilícitas », *Colombia Internacional*, (66), enero-junio 2007, pp. 38-65, disponible sur colombiainternacional.uniandes.edu.co [consulté le 12 octobre 2009].

était inscrite dans la diversification des relations commerciales et politiques extérieures de son gouvernement pour trouver des partenaires pour « lutter contre le narcotrafic » autre que les plans mis en place avec les Etats-Unis¹³. D'autre part, le président colombien cherchait à maintenir les préférences commerciales européennes octroyées en 1990 aux pays andins les plus touchés par les problèmes issus de la production illicite de stupéfiants, dans le cadre de la coopération européenne avec le « combat contre la drogue »¹⁴. Ces préférences organisaient depuis lors les échanges entre andins et européens et elles expireraient dans l'année 1995. Le président colombien insista donc sur le fait que le système de préférences généralisées accordé aux pays andins - le « SPG drogues » - relevait une grande importance pour les économies de ces pays et leur « lutte contre la drogue ».¹⁵ Et ce fut à cette occasion que « la Commission européenne a manifesté son intention d'examiner l'établissement d'un cadre multilatéral régional de coopération contre la drogue »¹⁶.

Si cet objectif faisait partie de la stratégie européenne de créer de dispositifs de coopération contre le trafic illicite de stupéfiants avec l'Amérique latine et la Caraïbe (ALC)¹⁷, il coïncidait aussi avec la politique régionale andine en la matière. Le 5 septembre 1995 les présidents andins réunis à Quito (Equateur) firent en effet une « Déclaration sur la lutte contre les drogues illicites et les délits connexes ». Dans ce document, ils ont exprimé le souhait de créer un « Groupe permanent de haut niveau qui serait coordonné par les ministères des affaires étrangères des pays membres de la CAN ». Ils y déclarèrent que « face à la dimension atteinte par la consommation, la production et le trafic illicites de drogues et délits connexes dans

¹³ Depuis son arrivée au pouvoir le président colombien Samper Pizano eut des rapports conflictuels avec les Etats-Unis car sa campagne électorale aurait bénéficié de contributions financières d'une organisation dédiée à la production et au trafic illicites de cocaïne. Pour une analyse des rapports entre le gouvernement Samper Pizano et les Etats-Unis voir GUAQUETA Alexandra, *Understanding the Deterioration in US-Colombian Relations 1995-1997. Conflict and Cooperation in the War against Drugs*, M.Phil. Thesis. Somerville College, University of Oxford, April 1998, disponible sur www.lblaa.org [consulté le 12 octobre 2009].

¹⁴ Cf. Commission of the European Communities, *XXIVth General Report on the Activities of the European Communities 1990*, Luxembourg, OPOCE, 1991, p. 337.

¹⁵ Cf. Commission européenne, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne*, Bruxelles, 1995, p. 388.

¹⁶ *Idem*

¹⁷ Cf. ELVINS Martin, *Anti-Drugs Policies of the European Union. Transnational Decision-Making and the Politics of Expertise*, London, Palgrave Mcmillan, 2003, notamment chapitre neuf; voir aussi MOLANO CRUZ Giovanni, *Interrégionalisme, Sécurité et Politique Mondiale*. UNU-CRIS Working Papers, WP-2008/11, Bruges [consulté le 12 octobre 2009].

l'espace international [...] le besoin d'une coopération régionale dans le but de développer des politiques et des actions communes pour promouvoir un rapprochement avec d'autres pays et groupes régionaux afin d'exécuter une lutte concertée face à ces délits et sur la base d'une responsabilité partagée »¹⁸ était indispensable.

Ces multiples initiatives andines et européennes faisaient partie du mouvement global qu'au milieu des années 1990 discutait sur le « problème des drogues ». A cette époque dans les enceintes multilatérales prenait forme la proposition mexicaine, lancée en 1989, de convoquer à une assemblée générale des Nations Unies pour traiter particulièrement sur les politiques contre le trafic illicite de stupéfiants¹⁹. Dans ce contexte, le Dialogue fut créé le 26 novembre 1995, à la suite d'une réunion entre les ministres de la justice et de l'intérieur de la « troïka » de l'UE (Espagne, Italie, France) et des ministres et des hauts fonctionnaires des pays membres de la CAN²⁰.

Ainsi, au moment où les organismes du commerce extérieur européen s'apprêtaient à renouveler le « SPG-drogues » jusqu'en 2004, les représentants de la justice de l'UE et de la CAN ont ratifié cet instrument de coopération économique comme un mécanisme fondamental de la coopération interrégionale contre le trafic illégal de stupéfiants. Autrement dit, la pertinence d'organiser les échanges commerciaux sur la base des actions des états andins concernant un phénomène politique, a été réaffirmée. Les ministres ont remarqué la continuité de « la coopération dans la lutte contre le trafic illicite » à travers des actions telles que celles qui étaient « destinées à renforcer des conséquences structurelles issues des avantages

¹⁸ La Déclaration a été signée par les présidents Gonzálo Sanchez de Losada (Bolivie), Ernesto Samper Pizano (Colombie), Sixto Durán-Ballen Cordovez (Equateur), Alberto Fujimori Fujimori (Pérou) et Rafael Caldera Rodríguez (Venezuela). Cf. *Declaracion de Quito sobre la Lucha contra las Drogas Illicitas y Delitos Conexos*, disponible sur www.comunidadandina.org [consulté le 12 octobre 2009].

¹⁹ Le résultat de l'initiative mexicaine, fortement soutenue et impulsée par la diplomatie des pays latino-américains les plus touchés par les problèmes issus du trafic illicite de stupéfiants, fut « l'Assemblée générale spéciale des Nations Unies sur les drogues ». Elle a eu lieu à New York en 1998.

²⁰ Les membres participant à la « troïka » européenne étaient : Juan Alberto Belloch, ministre de la Justice et des Affaires intérieures de l'Espagne, Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur de la France et Luigi Rossi, sous-secrétaire d'Etat du ministère de l'Intérieur de l'Italie. Les ministres andins participant au nom du Groupe andin étaient : Antonio Aranibar Quiroga, ministre des Affaires étrangères et du culte de la Bolivie, Nestor Humberto Martínez, ministre de la Justice de la Colombie, Guido Garcés, ministre de l'Economie de l'Equateur, Fernando Vega Santa Gadea, ministre de la Justice du Pérou et Ruben Creixems, ministre de la Justice du Venezuela.

commerciales spéciales octroyées aux pays en développement dans le cadre du système de préférences généralisées, notamment le régime drogues »²¹. Ils se sont d'ailleurs donnés quatre objectifs. Tout d'abord créer « un dialogue bi-régional en matière de narcotrafic [sic] » ; en deuxième lieu « encourager les négociations entre l'Union européenne et les pays du Groupe andin pour signer avant la fin 1995, un accord sur le contrôle des précurseurs des drogues [sic] » ; en troisième lieu, signer des « accords entre l'Union européenne et/ou les pays membres du Pacte andin, relatifs à l'échange d'évidences, coopération judiciaire et blanchiment d'argent » ; et enfin « analyser la convenance de soutenir l'adhésion des pays andins à la Convention sur le blanchiment d'argent, le suivi, l'embargo et la saisie des produits de délits »²².

Si, en décembre 1995, des représentants des pays membres de la Communauté andine et de la Commission européenne signèrent des accords bilatéraux sur les produits chimiques utilisés dans la production de stupéfiants afin de contrôler qu'ils ne soient détournés vers la production sans fins médicales ou scientifique, le fonctionnement et les actions entreprises dans le cadre du Dialogue vont reposer sur les acteurs spécialisées de chaque groupement régional.

3. Acteurs de la coopération euro-andine contre le trafic illicite de stupéfiants

Le communiqué qui ratifiait la création du Dialogue n'a établi aucune périodicité pour les réunions prévues. Mais il a précisé que celles-ci seraient menées par des hauts responsables techniques spécialisés. Dans la pratique, les réunions du Dialogue vont se dérouler tous les ans, en alternance à Bruxelles et dans des villes de la Communauté andine sous l'égide des pays présidant le Conseil andin et le Conseil européen. Le fonctionnement du Dialogue n'a pas pourtant empêché que la coopération contre le trafic illicite de stupéfiants continue à être traité dans les réunions de la Commission mixte UE-CAN, le dialogue politique UE-Groupe de Rio et les conférences interparlementaires. Cette coopération est même à l'ordre du jour des sommets euro-latino-américaines de chefs d'états et de gouvernement de l'UE et l'Amérique latine et la Caraïbe (ALC).

²¹ « Comunicado conjunto de la Troika de ministros de Justicia e interior de la Unión Europea y de los Ministros del Grupo Andino responsables de la lucha contra el narcotráfico », dans LEIVA Patricio (dir.), *América Latina y la Unión Europea construyendo el siglo XXI*, Santiago de Chile, CELARE, 1996, pp. 337-338.

²² *Idem*

Le Dialogue réunit chaque année des fonctionnaires nationaux (de services de justice, police, douanes, santé, coopération, affaires étrangères) ainsi que des responsables communautaires des deux groupes d'intégration (notamment de la Commission européenne, le Conseil de l'UE et du Secrétariat général de la CAN). Éventuellement de représentants d'organismes multilatéraux, comme l'ONUDD, la Commission interaméricaine contre l'abus de drogues (CICAD) ou le Groupe d'action financier (GAFI), sont présents au Dialogue. Pour la Communauté andine on remarque l'intérêt répété de maintenir la nature du Dialogue au plus haut niveau politique. Tous les pays membres de la CAN y participent et leurs délégations sont souvent formées de hauts fonctionnaires de ministères et d'ambassades, accompagné d'experts²³. Du côté européen, les participants sont issus notamment des unités de services des institutions communautaires et aussi de fonctionnaires spécialisés, mais sans inclure des hauts fonctionnaires des gouvernements. D'ailleurs, pas tous les pays membres de l'UE n'envoient de représentants. Le différent degré de participation des Etats membres de la CAN et de l'UE s'explique certainement par le fait que le trafic illicite de stupéfiants n'occupe pas la même position dans l'ordre des priorités pour les gouvernements des pays membres des deux groupements régionaux. Mais il existe aussi un autre élément explicatif : la difficulté, pour la Commission européenne, de réunir 27 ministres ou vice-ministres, comme le font les pays andins, alors que souvent les ministres européens ont déjà participé pendant la même année à des rencontres avec le Groupe de Rio et aux sommets UE-ALC de chef d'Etat et de gouvernements²⁴.

Cette situation provoque un déséquilibre entre l'équipe de l'intégration andine composée souvent de hauts fonctionnaires des gouvernements des pays membres et celle de l'UE constituée principalement de fonctionnaires élevés du Conseil et de la Commission. Les interlocuteurs ne disposent pas des mêmes compétences et responsabilités dans les processus de prises de décisions et les discordes lors des réunions du Dialogue ne manquent pas. Or, bien que lors des rencontres du Dialogue les institutions andines soient représentées par des fonctionnaires des comités andins de développement alternatif et d'exécution du « plan de la CAN de lutte contre la drogue », assistés par un ou deux fonctionnaires du Secrétariat général andin, les

²³ Entretien avec un diplomate de l'Ambassade du Pérou, Bruxelles, le 29 mai 2007.

²⁴ Entretien avec le responsable du « desk » Communauté andine à la Direction de Relations extérieures de la Commission européenne, Bruxelles, le 27 janvier 2007.

gouvernements de l'UE n'envoient pas tous des délégués. Outre le pays occupant la présidence du Conseil de l'UE, les gouvernements de la France, du Royaume-Uni, d'Espagne, des Pays Bas, d'Allemagne et d'Italie sont généralement représentés à la séance annuelle du Dialogue²⁵. L'ensemble des pays de l'UE sont représentés par les fonctionnaires du Conseil, notamment par des délégués du « Groupe Horizontal Drogues » du COREPER, et de la Commission, de la Direction générale de relations extérieures. Alors que du côté andin ce sont plutôt les diplomates de haut niveau des ambassades ou les fonctionnaires nationaux des pays membres qui s'organisent autour du pays présidant la CAN, le Secrétariat de cette dernière n'accomplissant que des tâches d'assistance aux représentants des gouvernements.

Le Dialogue comporte donc les asymétries, de fonctionnement et nature, entre les deux processus d'intégration régionale : si du côté européen ce sont les fonctionnaires de la Commission et du Conseil qui personnifient l'entité européenne ; du côté de l'intégration andine ce sont les diplomates et membres des gouvernements qui prennent le pas sur les fonctionnaires du Secrétariat général de la CAN. Deux types d'acteurs ressortent alors des rapports de coopération CAN-UE contre le trafic illicite de stupéfiants : les agents spécialisés dans ce domaine et les acteurs responsables de l'élaboration d'actions à l'égard de l'autre groupement régional. Une synthèse des acteurs et des espaces structurant la coopération entre l'UE et la CAN contre le trafic illicite de stupéfiants est présentée dans le tableau 1.

²⁵ Entretien avec une fonctionnaire de l'Unité Stratégie, Coordination et Analyse de la Direction de Relations Extérieures, Commission européenne, Bruxelles, le 25 juillet 2007. A la « DG-relex » c'est cette unité qui est en charge du « dossier drogues ».

Tableau 1: Acteurs et espaces de dialogue CAN-UE contre le trafic illicite de stupéfiants

	Communauté andine	Union européenne	Espaces de dialogue
Acteurs politiques	<ul style="list-style-type: none"> *Secrétariat général *Parlement andin *Conseil de ministres d'affaires étrangères *Ambassades andines à Bruxelles 	<ul style="list-style-type: none"> *Commission européenne *Parlement européen *Conseil de l'UE *Délégations de la Commission dans les pays andins 	<ul style="list-style-type: none"> *Sommets UE-ALC de chefs d'Etats et de gouvernement *Conférences interparlementaires *Réunions de ministres des affaires étrangères Groupe de Rio-Union européenne *Commission mixte
Acteurs spécialisés	<ul style="list-style-type: none"> *Comité exécutif du Plan andin de coopération pour la lutte contre la drogue *Comité andin pour le développement alternatif *Organismes et institutions des pays membres traitant le thème *Fonctionnaires d'organismes de sécurité des pays membres *Ecole régionale d'intelligence anti-drogue *Bureaux responsables de l'information sur les mouvements du trafic illicite de stupéfiants 	<ul style="list-style-type: none"> *Groupe interservices drogue de la Commission * « Desk » de la Commission pour la CAN *Groupe horizontal drogue du Conseil *Commission parlementaire de Liberté, justice et affaires intérieures. *Observatoire européen de drogues et des toxicomanies *Organismes et institutions chargés du thème dans les pays membres *Europol 	<ul style="list-style-type: none"> *Mécanisme de coordination et coopération UE-ALC en matière de drogues *Groupe de suivi des accords de contrôle de précurseurs chimiques entre les pays andins et la Commission européenne *Réunions <i>ad hoc</i> à la marge des séances de l'Assemblée générale des Nations Unies et lors des sessions d'organismes spécialisés des Nations Unies à Vienne *Dialogue spécialisé de haut niveau UE-CAN en matière de drogues

Source : élaboration personnelle²⁶

En ce qui concerne la structure organisationnelle du Dialogue, elle ne dispose pas de dispositifs particuliers. Toutefois, dans la pratique, du côté européen, « les unités spécialisées en matières de drogues de la Commission et le Conseil coordonnent la préparation des réunions du Dialogue »²⁷ ; alors que du côté andin, cette tâche revient à l'ambassade du pays occupant la présidence de la Communauté andine avec la

²⁶ Dans ce tableau les acteurs classés comme « politiques » sont ceux qui interviennent dans l'ensemble des rapports interrégionaux euro-andins. Il est certain que dans les espaces interrégionaux, y compris le Dialogue, des fonctionnaires de la CICAD, l'ONUDD ou d'autres organismes multilatéraux tels que le GAFI y participent occasionnellement. Mais parce qu'ils représentent des organisations dont les membres ne se limitent pas à la région andine ou européenne ils n'ont pas été considéré dans le tableau.

²⁷ Entretien avec le responsable du « desk » Communauté andine à la Direction de Relations extérieures de la Commission européenne, Bruxelles, le 27 janvier 2007.

collaboration des autres ambassades andines à Bruxelles et les bureaux spécialisés du Secrétariat général de la CAN²⁸.

4. Instruments et formes de la coopération interrégionale

La coopération entre l'UE et la CAN contre le trafic illicite de stupéfiants comporte deux aspects : de l'aide publique au développement (flux financiers et coopération technique) et les préférences commerciales européennes accordées depuis 1990. Malgré le fait que ce type de coopération euro-andine se soit tissée vingt ans auparavant, lorsque les présidents andins ont demandé à l'Europe communautaire de l'aide pour leur « combat contre la drogue »²⁹, dans les bureaux européens et les institutions andines la disponibilité d'information sur la mise en place de projets et programmes respectifs est assez restreinte, voire inexistante. Trouver les données qui permettent de tracer la trajectoire des projets de coopération euro-andine contre le trafic de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques demande donc une recherche minutieuse dans l'ensemble des projets de coopération³⁰.

Toutefois, un document produit par la Commission européenne en 2004 sur le financement de l'UE à des « projets de lutte contre la drogue » permet d'avoir une idée de la répartition géographique et thématique des programmes de coopération CAN-UE en la matière³¹. Le tableau 2 reconstruit ainsi le contenu de la coopération euro-andine contre le trafic illicite de stupéfiants. L'on remarquera que le sens de cette coopération est conforme à l'ensemble des programmes de coopération interrégionale UE-CAN : elle se déroule de manière bilatérale UE-pays andins. Et les institutions

²⁸ Selon les entretiens avec un diplomate de l'Ambassade de la Colombie, Bruxelles, le 26 avril 2007 et avec un diplomate de l'Ambassade du Pérou, Bruxelles, le 29 mai 2007.

²⁹ Le président colombien Virgilio Barco au nom de ses homologues andins, a demandé la coopération européenne pour la « guerre contre la drogue ». Cf. « Palabras del Señor Presidente Virgilio Barco en el Parlamento Europeo », le 14 avril 1990, *Colombia Internacional*, (10), abril – junio 1990, disponible sur colombiainternacional.uniandes.edu.co [consulté le 13 octobre 2009]. Voir aussi BOSELLI Luigi, « Drugs as a Priority in the Common Foreign and Security Policy », dans ESTIEVENART George, *op.cit.*, pp. 341-346.

³⁰ Il existe pourtant une évaluation de l'ensemble de projets de coopération de l'Union européenne avec des pays tiers. Cf. BLONDIAU Louis, *La coopération Nord-Sud dans la lutte contre les drogues et la toxicomanie. Rapport final de troisième phase. Conclusion et recommandations*, s.l. le 9 mai 2002.

³¹ Council of the European Union, *Note From Horizontal Working Party on Drugs to COREPER / Council: The Level of Funding and the Geographic and Thematic Distribution of EU Drugs Projects*, Brussels, 18 May 2006.

andines participent très peu à la mise en œuvre de programmes de coopération. En 2004, certains programmes incluait même des pays membres ou associés au Mercosur.

Les programmes de développement alternatif constituent le volet principal de la coopération euro-andine sous sa forme d'aide publique au développement. Contrairement à une idée largement répandue, ces programmes ne sont pas que la matérialisation de la volonté dans l'UE et les gouvernements andins de contrer le problème du trafic illicite de stupéfiants et d'améliorer les conditions de vie des populations liées à la culture de coca, de pavot et de marijuana pour des fins non-médicales ou non-scientifiques. La coopération euro-andine pour le développement alternatif tient aux stratégies externes, de demande ou d'offre selon le cas, de flux financiers et de coopération technique.

Tableau 2: Distribution thématique et géographique des projets de coopération contre le trafic illicite de stupéfiants de l'Union européenne avec la Communauté andine

Thème	N° de projets	Bénéficiaires
Développement alternatif	30	Bolivie (11), Colombie (10), Pérou (9)
Réduction de la demande	10	Bolivie (4), Pérou (3), Equateur (1), Venezuela (1), Bolivie, Chili, Pérou, Uruguay (1)
Précurseurs chimiques	3	Communauté andine (1), Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela (1), Venezuela (1)
Renforcement des institutions	2	Communauté andine (1), Colombie (1)
Contre le blanchiment d'argent	1	Pérou (1)
Autres réduction de l'offre (échanges d'information, séminaires, formation fonctionnaires, etc.)	24	Venezuela (8), Colombie (7), Equateur (4), Pérou (3), Bolivie (1), Communauté andine (1)
Total	70	

Source: élaboration personnelle, d'après Council of the European Union, *Note From Horizontal Working Party on Drugs to COREPER / Council. The Level of Funding and the Geographic and Thematic Distribution of EU Drugs Projects*, Brussels, 18 May 2006.³²

Dirigés vers les populations et régions où se concentrent les cultures illicites de coca, du cannabis ou du pavot, ces programmes sont censés de favoriser le développement des zones concernées en offrant aux populations une alternative de cultures et de revenus

³² Publié en 2006 ce document est basé sur de données de la Commission européenne pour l'année 2004.

autres que ceux issus des cultures illicites. Ils visent à terme l'éradication des cultures illicites. Mais l'on constate que dans la pratique la distinction entre programmes de développement alternatif et programme de développement socio-économique s'estompe. De fait, « le développement alternatif », conçue dans le cadre de « la lutte contre la drogue », enferme pour andins et européens une multiplicité d'objectifs autant politiques que socio-économiques³³.

Le Comité de développement alternatif de la Communauté andine place l'aide et la coopération internationale comme un des axes de sa stratégie andine de développement alternatif³⁴. Puisque la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale sont des facteurs de « l'économie de drogues illicites », pour faire face à ces problèmes l'aide multilatérale est un objectif et un moyen du « développement alternatif »³⁵. Ainsi, par exemple, à l'occasion du Dialogue de 2000, le représentant du gouvernement péruvien a évoqué « les améliorations des infrastructures économique, routières (ponts, routes) et sociales (écoles, centres de santé) dans les vallées où sont appliquées les programmes de développement alternatif ».³⁶ Alors que la représentante de la Colombie a rappelé « la portée, objectifs et les résultats du plan de développement alternatif dans son pays, tout en remarquant l'articulation de ce plan avec la stratégie de paix, le Plan Colombie, du gouvernement ».³⁷ Pour sa part le délégué de la Bolivie a informé ses homologues sur « les résultats positifs obtenus, au niveau de la réduction de l'offre et des cultures illicites, avec le *Plan Dignidad* »³⁸. Ainsi, ces deux programmes

³³ Pour une analyse dans ce sens à propos du cas UE-Colombie Cf. MOLANO CRUZ Giovanni, « El apoyo de la Union Europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia. Cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes », *Análisis Político*, Bogota, mayo-agosto 2009, pp. 100-122.

³⁴ Secretaría de la CAN, *Estrategia andina de desarrollo alternativo, integral y sostenible*, Documentos de Trabajo. SG/dt 307, 11 de julio de 2005, p. 2.

³⁵ *Idem*, p. 46.

³⁶ Consejo de la Unión Europea, *Nota del Secretario del Consejo al Grupo Horizontal Droga. Cuarta Reunión de Altos Responsables Técnicos en materia de drogas de la Unión Europea y la Comunidad Andina. Lima (29-30 de marzo de 2000)*, Bruselas, 12 de abril de 2000 (19.04) (OR.en/es) 7688/00. Cordroque 24. Amlat 26. Colat 1, disponible sur ec.europa.eu/external_relations/andean/docs [consulté le 14 octobre 2009]; Secretaría General de la CAN, *Acta Cuarta Reunión de Altos Responsables Técnicos en Materia de Drogas en la Comunidad Andina y la Unión Europea*, Lima, 29 de octubre de 2001, p. 10, disponible sur www.comunidadandina.org/documentos.asp [consulté le 14 octobre 2009].

³⁷ *Idem*

³⁸ *Idem*, p. 5.

gouvernementaux, *Plan Colombia* et *Plan Dignidad*, conçus « pour lutter contre la drogue »³⁹, se doublaient de programmes de développement socio-économique.

D'ailleurs, à la VIII^{ème} réunion du Dialogue, en 2005, le délégué du Secrétariat de la CAN présenta « le développement alternatif préventif comme un composant d'une stratégie intégrale et efficace de lutte contre les drogues illicites »⁴⁰. Ce type de projets de « développement alternatif préventive » avait été impulsé lors de la IV^{ème} rencontre du Dialogue en 2000 par les représentants de l'Equateur et du Venezuela, deux pays sans cultures illicites du cocaïer, du pavot ou du cannabis, qui ont pourtant demandé le soutien financier de l'UE pour mettre en marche des programmes de développement alternatif « afin d'améliorer la qualité de vie de la population [et comme] mesures préventives au narcotrafic »⁴¹.

Or, les raisonnements qui lient développement socio-économique et coopération contre la production illicite de stupéfiants trouvent leurs sources dans la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes signée en 1988. Dans cette convention multilatérale est inscrite en effet la logique selon laquelle l'éradication des cultures de coca avec de fins non médicales et scientifiques n'est possible qu'avec la promotion du « développement »⁴². C'est pourquoi aussi pour l'UE, selon la déléguée de la Commission européenne au Dialogue de 2006, l'approche européenne de développement alternatif tient en compte « le besoin de développement des communautés, le renforcement des institutions et le système légal, l'accès aux micro-crédits et la prévention des flux migratoires ». En réalité, les demandes de coopération des pays de la Communauté andine pour renforcer leurs programmes nationaux et régionaux liés directement ou indirectement à « la lutte contre la drogue », ainsi que l'offre de soutien à ce type de programmes par les institutions et les pays de

³⁹ Le Plan Dignité a été lancé en 1998 par le président bolivien Hugo Banzer. Son slogan « Coca Zéro » a été transformé en 2001 par « Zéro cocaïne ». Le Plan Colombie, lancé en 2000 par le président colombien Andrés Pastrana visait autant « la lutte contre la drogue » que le soutien au processus de paix.

⁴⁰ Secretaría General de la CAN, *Conclusiones de la VIII Reunión del Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*, Documento Informativo 737, le 6 juin 2005, p. 2.

⁴¹ Secretaría General de la CAN, *Acta Cuarta Reunión de Altos Responsables Técnicos en Materia de Drogas en la Comunidad Andina y la Unión Europea*, *op.cit.*, p. 10.

⁴² Cf Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, Nations Unies 1989, notamment l'article 14, disponible sur untreaty.un.org [consulté le 14 octobre 2009].

l'UE renforcent, et justifient, de chaque côté un discours pour obtenir ou fournir une aide financière qui est instrumentalisée selon divers intérêts et objectifs.

Toujours selon l'information produite par la Commission européenne en 2004 l'on constate aussi que la coopération euro-andine se base avant tout sur la réduction de l'offre illicite de stupéfiants. De 70 projets développés ou programmés (voir tableau 2), 30 correspondent au développement alternatif et 24 sont classifiés comme « autres réduction de l'offre ». Mais des programmes cherchant à réduire la demande illicite de stupéfiants sont aussi développés. Or, la réduction de la demande illicite de stupéfiants est centralisée dans la mise en œuvre de programmes de prévention et réhabilitation, notamment dans les pays andins, et ceci notamment à travers de l'appui à des organismes non-gouvernementaux. Au niveau régional, le bilan est assez mitigé : un programme lancé en 2007 pour la prévention de l'usage non autorisé de drogues synthétiques⁴³.

Le contrôle des substances chimiques utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants et le programme contre le blanchiment d'argent cherchent à consolider les actions des administrations nationales andines, notamment au niveau de services de douanes, tout en favorisant l'échange d'informations entre les deux régions. En 2005, par exemple, le projet régional pour le contrôle de précurseurs chimiques dans les pays de la CAN (PRECAN) fut mis en œuvre. Financé principalement par la Commission européenne mais exécuté par le Programme des Nations Unies pour le Développement, ce projet est basé sur une harmonisation des normes dans la région andine. Cette même année le projet de créer un « observatoire andin de drogues » selon l'expérience de l'OEDT et sur la base institutionnelle de l'Observatoire vénézuélien de drogues a été annoncé. L'initiative a néanmoins été abandonnée par la suite lorsque le Venezuela s'est retiré de la CAN en 2006⁴⁴.

⁴³ Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Decisión 673 Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el Proyecto de Cooperación ALA/2005/017-652, titulado Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas*, New York, le 26 septembre 2007, disponible sur www.comunidadandina.org/documentos.asp [consulté le 13 octobre 2009].

⁴⁴ Entretien avec le fonctionnaire chargé du dossier « drogues » à l'Unité stratégie, coordination et analyse de la Direction générale de Relations extérieures de la Commission européenne, Bruxelles, le 6 mai 2007.

Enfin, en ce qui concerne les programmes de coopération pour le renforcement institutionnel, ils ciblent notamment les organismes nationaux andins chargés de la répression et de l'application de la loi contre la production et le trafic illicites de stupéfiants⁴⁵. Ces programmes se développent notamment sous forme de coopération technique : financement de séminaires, rapports d'évaluation, formations, et rencontres entre experts et fonctionnaires. Les séminaires et formations, notamment en ce qui concerne l'harmonisation régionale de normes, sont souvent assurés par des fonctionnaires européens.

5. Le fardeau financier de la coopération interrégionale

Le financement des projets de la coopération euro-andine contre le trafic illicite de stupéfiant varie énormément selon les pays. De manière générale, entre 30% et 50% du financement de chaque projet ou programme proviennent des pays andins, les institutions andines ne disposant pas d'un budget pour ce type d'action ; alors que l'Union européenne, au travers des institutions ou certains de ses pays membres, est responsable de 70% ou 50% des financements⁴⁶.

Du côté andin, les principaux instruments pour le co-financement reviennent aux autorités nationales et peuvent prendre forme de ressources humaines, d'infrastructures ou de soutien logistique. Toutefois la Corporation andine de développement (CAF, par son acronyme en espagnol) a aussi participé au placement de ce type de projets⁴⁷. Du côté européen, sont aussi les États membres qui prennent le pas sur les institutions communautaires dans le financement de projets. En 2004, par exemple, sur cinquante projets financés dans les pays membres de la CAN, seulement 16% a reçu des fonds de la Commission européenne (voir tableau 3).

Le contenu et la mise en place de programmes dans les pays andins sont certainement marqués par le sceau des bailleurs de fonds, en l'occurrence la Commission européenne et ses pays membres les plus actifs dans la région andine.

⁴⁵ *Idem*

⁴⁶ Entretien avec le responsable du « desk » Communauté andine à la Direction de Relations extérieures de la Commission européenne, Bruxelles, le 27 janvier 2007.

⁴⁷ Cf. Consejo Presidencial Andino, *Acta Presidencial de Lima. Decimosexta reunión del Consejo Presidencial Andino*, le 18 juillet 2005, disponible sur www.comunidadandina.org/documentos [consulté le 13 octobre 2009].

Pourtant, si cet aspect, classique dans le sens et les flux de l'aide publique au développement, illustre les dissymétries matérielles entre les deux groupements d'intégration régionale, ces asymétries n'impliquent pas nécessairement un aménagement hiérarchique de la coopération interrégionale contre le trafic illicite de stupéfiants. Celle-ci se développe plutôt dans un jeu d'interactions marqué autant par les intérêts de chaque groupe d'intégration régionale que par les formes de ces interactions.

Les attributions de financements se déroulent généralement de la manière suivante: les représentants de l'UE annoncent aux diplomates des pays andins les budgets programmés et dûment approuvés pour « les projets drogues ». La Commission est censée de notifier à l'ambassade du pays andin occupant la présidence du Conseil de la CAN, laquelle la transmette aux autres ambassades andines. En principe, le budget prévu par l'UE est annoncé afin de connaître les propositions des pays membres de la CAN. Cependant, d'après l'avis des andins, le choix des projets ou des programmes reviendrait aux fonctionnaires de la Commission. Les délégués de l'UE arrivent souvent aux réunions du Dialogue avec des projets de coopération et de décisions déjà validés⁴⁸. Toutefois, le Dialogue ainsi que tout espace de discussion sont fortement appréciés par les membres de la Communauté andine⁴⁹.

⁴⁸ Cette reconstruction du processus de financement de projets et de quelques unes de ses polémiques est faite selon les entretiens suivants : entretien avec le responsable du « desk » Communauté andine à la Direction de Relations extérieures de la Commission européenne, Bruxelles, le 27 janvier 2007 ; entretien avec l'Ambassadeur de la République d'Equateur Mentor Villagómez, Bruxelles, le 9 février 2007; entretien avec un diplomate colombien, Bruxelles, le 26 avril 2007 ; entretien avec un diplomate de l'Ambassade du Pérou, Bruxelles, le 29 mai 2007.

⁴⁹ Entretien avec l'Ambassadeur de la République d'Equateur Mentor Villagómez, Bruxelles, le 9 février 2007; entretien avec un diplomate de l'Ambassade de la Colombie, Bruxelles, le 26 avril 2007 ; entretien avec un fonctionnaire de l'Ambassade du Pérou, Bruxelles, le 29 mai 2007.

Tableau 3: Financement de l'UE et ses pays membres à des projets contre la production et l'exportation illicite de cocaïne

Pays	N° de projets	Euros	Bailleurs de fonds
Bolivie	16	47.351623	Commission européenne (3), Belgique (1), France (2), Italie (2), Allemagne (3), Portugal (1), Espagne (2), Luxembourg (1), Royaume-Uni (1)
Colombie	18	87.812.191	Commission européenne (4), France (6), Italie (1), Pays Bas (5), Espagne (1), Royaume Uni (1)
Pérou	16	61.505122	Commission européenne (1), Autriche (2), Belgique (1), Finlande (1), France (3), Allemagne (3), Italie (2), Luxembourg (1), Espagne (1), Royaume-Uni (1)
Total	50	196.668.936	

Source: élaboration personnelle d'après Council of the European Union, *Note From Horizontal Working Party on Drugs to COREPER / Council: The Level of Funding and the Geographic and Thematic Distribution of EU Drugs Projects*, Brussels, 18 May 2006.

L'attribution de financements européens aux projets suggérés par les représentants des pays andins dépend avant tout de leur activisme diplomatique. Activisme qui se dirige aussi bien vers les institutions européennes que vers les pays de l'UE qui sont les plus importants bailleurs de fonds de coopération contre le trafic illicite de stupéfiants. Mais les projets ou programmes proposés doivent être en concordance avec les intentions de la politique contre le trafic illicite de stupéfiants du pays ciblé⁵⁰. Du point de vue européen, l'exécution d'un programme de coopération dans la région andine n'est possible qu'après consultation avec les autorités locales et nationales du pays bénéficiaire.⁵¹

Cependant, étant donné que les programmes nommés « drogues » sont enchevêtrés dans des programmes de coopération plus larges, et souvent fruits d'un partenariat Commission européenne - pays andin ou bien pays européen - pays andin, autant les gouvernements européens qu'andins font souvent « cavalier seul » en matière de financement ou quête de soutien monétaire pour de programmes contre le trafic illicite de stupéfiants.

Or, si la politique européenne contre ce type de trafic repose sur les dispositifs communautaires de la coopération économique externe et d'aide au développe-

⁵⁰ *Idem*

⁵¹ Entretien avec le responsable du « desk » Colombie à EuropAid, l'organisme d'aide et coopération au développement de l'Union européenne, Bruxelles, le 4 juillet 2008.

ment, gérés par la Commission européenne, elle n'est pas une politique supranationale. Les contenus de cette politique reviennent au Conseil de l'UE, notamment au « Groupe Horizontal Drogues ». La politique andine repose quant à elle sur la coordination des Etats membres, de l'action de leur corps diplomatiques, pour agir ensemble. Elle vise à solliciter des aides financières et toutes formes de soutien des bailleurs d'aide au développement⁵². De fait, dans l'élaboration et la mise en place des politiques régionales contre le trafic illicite de stupéfiants, la coordination entre les actions des états occupe une place majeure. Mais les politiques dans la matière des pays membres de l'UE et de la Communauté andine ne sont pas subsidiaires des institutions d'intégration régionale. Autrement dit, l'interrégionalisme CAN-UE contre le trafic de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques est simultanément aux politiques et relations extérieurs classiques des états concernant ce thème.

6. Controverses au tour de la nature des préférences commerciales accordées pour appuyer « le combat contre la drogue »

Les préférences commerciales pour de produits andins dans le marché européen sont l'autre aspect majeur de la coopération euro-andine contre le trafic illicite de stupéfiants. Pourtant, elles sont un instrument unilatéral européen. Accordées pour la première fois en 1990 aux produits andins sur le marché européen, renouvelées pour dix ans en 1995, ces préférences furent à partir de 2003 un sujet polémique entre Européens et andins. On se souviendra que le « SPG-drogues » avait été attribuées à la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Pérou pour les soutenir dans leur « combat contre la drogue ». La logique étant de renforcer l'économie légale et par là de contrer l'économie illégale issue du trafic illicite de stupéfiants. En 1995, le « SPG drogues » a été étendu, aussi temporairement, aux pays d'Amérique centrale et au Venezuela. Puis, en 2001, il inclut les produits du Pakistan. Cette décision sera contestée par l'Inde en 2003 auprès de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour le gouvernement indien ce « régime préférentiel drogues »

⁵² Secretaria General de la CAN, *Plan Andino para la lucha contra la droga y delitos conexos. Estrategia comunitaria : avances en el cumplimiento de las acciones contempladas en el programa de acción de la decisión 505 y el Plan Operativo, Documento de Trabajo 252*, le 19 mars 2004 ; Secretaria General de la CAN, *Hacia una Política Exterior Común Andina sobre el problema mundial de las drogas, Documento Informativo 271*, le 9 octobre 2000. Ces documents sont disponibles sur www.comunidadandina.org/documentos [consulté le 14 octobre 2009].

opérait une discrimination des « pays en développement »⁵³, car le Pakistan était éligible à ce régime et pas l'Inde. L'action du gouvernement indien a renforcé au sein de l'UE, la modification du système européen de préférences généralisées.

Aussitôt la plainte de l'Inde déposée auprès de l'OMC, les pays membres de la CAN ont entrepris une intense activité diplomatique auprès des institutions communautaires européennes pour que ce régime spécial commercial soit maintenu. Alors que du côté européen se sont dévoilés les contradictions entre les objectifs de la politique commerciale commune et ceux de la coopération européenne contre le trafic illicite de stupéfiants. En mai 2003, lors de la réunion du Dialogue, la représentante de la Commission européenne a en effet réitéré que grâce au « SPG-drogues » les produits issus des programmes de développement alternatif trouvèrent une débouche dans le marché européen. Cependant, le Commissaire européen de commerce Pascal Lamy avait déjà signalé qu'il n'était « pas possible de maintenir les tarifs douaniers réduits aux [produits issues de] cultures alternatives aux illicites, parce que l'UE a une législation qui doit respecter et parce qu'elle est menacée par l'Organisation mondiale du commerce »⁵⁴.

Pour défendre le schéma original, à l'occasion de ce Dialogue de 2003, les délégués des pays andins rappelèrent que la mise en œuvre des préférences commerciales selon « la décision unilatérale de l'Union européenne [...] avait répondu à un critère de nature politique : l'appui européen aux pays andins dans leur lutte contre la drogue et la pauvreté »⁵⁵. Ils ont aussi souligné que « le développement alternatif est un composant central pour les pays andins dans la lutte contre la

⁵³ Cette interprétation du « SGP-drogues » était aussi partagée par d'autres pays latino-américains fortement touchés eux aussi par les problèmes issus du trafic illicite de stupéfiants, tels que le Mexique et le Brésil. Entretien avec le responsable du thème « trafic illicite » à l'Ambassade du Mexique à Bruxelles, le 2 avril 2008.

⁵⁴ Cf « La Unión Europea volvió a rechazar pedidos comerciales de Colombia », publié par le journal colombien *El Espectador*, le 28 mars 2003, et repris par *Noticias de la ALADI* Vol 2 N° 3, mars 2003.

⁵⁵ Secretaría General de la CAN, *Ayuda Memoria. Informe de las Reuniones del VI Diálogo Especializado de Alto Nivel en Drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea y de la V Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia Drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, Documento Informativo 519*, le 3 juin 2003, p. 5, disponible sur www.comunidadandina.org/documentos [consulté le 14 octobre 2009].

drogue »⁵⁶. A ce propos, ils ont insisté sur la nécessité pour les produits du développement alternatif d'accéder au marché européen et renouvelé la demande de financement pour ce type de programmes. De sa part, le fonctionnaire qui représentait la CAN a souligné l'importance du « SPG-drogues » pour les économies andines et accentué le fait que ce régime commercial « inclut les aspects commerciaux et l'encouragement à l'investissement européen dans la région andine »⁵⁷. Face aux arguments des andins, la représentante de la Commission européenne adopta une position ferme en déclarant que « le SPG est pour l'Union européenne un instrument commercial qui a comme objet le développement alternatif, c'est-à-dire, qu'il s'agit d'un instrument commercial mais pas politique »⁵⁸.

La plainte de l'Inde contre le « SPG-drogues » fut rejetée par l'OMC en avril 2004. L'OMC estimait qu'une différenciation entre bénéficiaires du SPG pouvait être admise afin de répondre aux besoins particuliers de certains pays. Mais l'OMC reconnaissait aussi que ces mesures commerciales « n'énonçaient pas de critères objectifs »⁵⁹. En fait, la décision d'octroyer le « SPG-drogues » a été prise sur la base de critères politiques : soutenir les pays andins dans leur « lutte contre la drogue ». De plus, d'après l'OMC, le « SPG-droque » ne serait pas totalement compatible avec la clause d'habilitation qui permet de déroger aux principes de non-discrimination entre signataires des accords du GATT⁶⁰. Et la modification du régime spécial pour les pays andins s'est confirmée. En octobre 2004, après la révision générale de son système de préférences généralisées et en raison de la date limite fixée par l'OMC au 1^{er} juillet 2005 pour la mise en conformité de ces règles, la Commission européenne a mis en place un nouveau système de préférences commerciales. La modification entraîna des effets, politiques et économiques, sur les rapports euro-andins.

⁵⁶ Secretaría General de la CAN, *Acta de la VI Reunión de Alto Nivel del Diálogo Especializado en materia de drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, Documento Informativo 529*, le 1 juin 2005, disponible sur www.comunidadandina.org/documentos [consulté le 14 octobre 2009].

⁵⁷ *Idem*, p. 6.

⁵⁸ *Idem*

⁵⁹ *Reglement de différends, Affaire DS246, Communautés européennes – Condition d'octroie de préférences tarifaires aux pays en développement*, disponible sur www.wto.org [consulté le 12 octobre 2009].

⁶⁰ OCDE, *Les régimes préférentiels dans les domaines agricoles: Les cas de l'Union européenne et des Etats-Unis*, Paris, OCDE, 2005, p. 49.

Avant 2005 le SPG européen avait en cinq régimes. Un régime général qui annulait les tarifs de douanes pour les produits dits « non-sensibles » et réduisait celles des produits « sensibles » ; un régime d'encouragement du respect des droits du travail, un régime spécial pour la protection de l'environnement, un régime spécial pour les pays les moins développés et, enfin, un régime spécial d'appui à la lutte contre la production et le trafic illicites de drogue. Alors que les préférences commerciales en vigueur sont organisées autour de trois réglementation : un régime général, destiné aux pays sans revenus économique élevés selon les indicateurs de la Banque mondiale et sans accords d'association ou accords commerciaux avec l'UE ; un régime pour les pays avec de revenus les plus bas et un régime spécial, connu comme « SPG-plus », d'encouragement du développement soutenable et de la bonne gouvernance⁶¹.

Ce dernier couvre les pays qui, outre leur manque de diversification dans les exportations et une faible « insertion » dans l'économie mondiale, ne disposent pas de revenus élevés et respectent l'application de vingt-sept conventions multilatérales, dont les traités contre le trafic illicite de stupéfiants. C'est le « SPG-plus » qui couvre les produits en provenance de la Communauté andine. Les pays andins, qui comportent de structures industrielle et économique assez hétérogènes⁶², bénéficient ainsi toujours d'un « plus » pour leur engagement à contrer la production et le trafic illicites de stupéfiants. C'est-à-dire que de même qu'en 1990, quand le « SPG-drogues » a été adopté, quinze ans plus tard le critère de soutenir les actions des pays andins contre le trafic illicite de stupéfiants efface le raisonnement de leur octroyer de préférences commerciales selon leurs variées structures industrielles, chiffres de croissance économique et de produit national brut.

Toutefois, le thème de « la lutte contre la drogue » n'est plus le lien fédérateur des actions de représentants de ces pays auprès des institutions européennes. Le « SGP-drogue » n'octroyait pas seulement une spécificité commerciale dans le marché européen aux produits andins, il était aussi un élément de poids dans la configuration d'une action unifiée des pays andins auprès des institutions communautaires

⁶¹ Cf. « Règlement (CE) N°980/2005 du Conseil du 27 juin 2005 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées », *Journal Officiel de l'Union européenne*, 30.6.2005, L169/1-L169/43.

⁶² Si la Colombie est considéré comme un pays à revenu moyen, le Pérou présente un PNB majeur que ceux de l'Equateur et la Bolivie, ce dernier comportant les indicateurs socio-économiques les plus bas de toute l'Amérique du Sud.

européennes. Soutenir et vanter les avantages supposés de ce régime particulier pour les politiques contre le trafic illicite de stupéfiants signifiait protéger les privilèges économiques dont jouissaient les produits des pays andins dans le marché européen par rapports à d'autres pays dits « en développement ». Mais la modification des préférences commerciales européennes a provoqué un effet inattendu sur l'action en bloc des pays andins à Bruxelles. Les produits de ces pays n'ont plus de prérogatives commerciales exclusives pour leur engagement à « combattre la drogue », dès lors que le « régime spécial drogues » a été éliminé et le SPG européen a incorporé le thème au respect des conventions multilatérales. Autrement dit, les produits andins bénéficient de préférences commerciales pour encourager le développement soutenable et la bonne gouvernance et non pas attribué exclusivement aux pays engagés dans « la lutte contre la drogue ».

Parallèlement à l'entre en vigueur du « SGP-plus » le 1^{er} juillet 2005, l'objectif euro-andin d'établir un accord interrégional d'association incluant commerce, coopération au développement et dialogue politique, a été progressivement affaibli. Du côté andin, le retrait du Venezuela de la CAN en juin 2006 a été un coup dur pour le processus de l'intégration andine au moment où du côté européen le non en France et en Hollande au traité d'une Constitution européenne a remonté une nouvelle vague d'« euro-pessimisme ». Ces crises internes des processus d'intégrations ne se sont pas faites sans conséquences sur leurs actions externes et un blocage a débuté dans les relations interrégionales euro-andines. Au sein de la Communauté andine s'est ajouté le clivage idéologique entre les gouvernements du Pérou et la Colombie d'une part et ceux de la Bolivie et de l'Equateur d'autre part. Ce fut dans ce contexte que la position des gouvernements péruvien et colombien, qui proposaient l'UE à l'ouverture de négociations bilatérales d'accords de libre-échange en dehors de l'intégration andine, a pris le pas sur les négociations d'un accord interrégional incluant une zone de libre-échange.

Du côté de l'intégration européenne, ce fut la nouvelle stratégie commerciale extérieure « de compétitivité dans une économie globalisée », lancée en octobre 2006 par la Commission européenne, qui a permis d'une part, l'abandon du projet d'entamer de négociations pour signer un accord d'association et, d'autre part, l'ouverture de négociations pour signer d'accords bilatéraux de libre-échange avec les pays andins. Dans sa stratégie commerciale, la Commission européenne a jugé que l'UE doit

« s'efforcer de promouvoir la libéralisation des échanges plus large et plus rapide dans le cadre de ses relations bilatérales dont les accords de libre-échange (ALE) seront un moteur [...] la Commission constate que les ALE devraient avoir un contenu moins limité que les ALE existants dans le contexte de la politique de voisinage, des accords de partenariat économique (APE) en cours de négociations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ou les accords d'association avec l'Amérique latine et la Communauté andine »⁶³.

Les négociations mises en œuvre en février 2009 pour l'intégration des marchés de certains pays membres de la CAN avec le marché européen entraîneront donc la suppression du « SPG-plus » pour ces pays, puisqu'il y aura des zones de libre-échange. La « lutte contre la drogue », mis au cœur des échanges commerciaux euro-andins en 1990 avec le « SPG-drogues », a ainsi cessé d'être un enjeu central des rapports interrégionaux UE-CAN, après presque vingt ans d'existence. Et, en conséquence, le Dialogue est devenu moins représentatif des affrontements et concertations sur les rapports économiques euro-andins. Par contre, l'objectif majeur du Dialogue, la coopération interrégionale euro-andine contre le trafic illicite de stupéfiants, conserve toute sa fonctionnalité dans la régulation globale du phénomène.

7. Contributions du Dialogue au renforcement de la coopération globale contre le trafic illicite de stupéfiants

D'après les rapports disponibles du Dialogue, les discussions entre européens et andins sur la demande illicite, le renforcement institutionnel, le contrôle des produits chimiques utilisés dans la fabrication illicite de stupéfiants et le blanchiment d'argent comportent deux éléments saillants⁶⁴. D'une part, les participants au Dialogue insistent sur les objectifs à atteindre, et le développement d'une meilleure coordination dans les actions conjointes et d'un échange d'informations plus performant. D'autre part un accord total en ce qui concerne les initiatives et les programmes de coopération technique mis en place dans chaque région. De la sorte, le Dialogue contribue à l'homogénéisation globale de normes et pratiques contre le trafic illicite de stupéfiants.

⁶³ Cf. Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen au Comité économique et social européen et au Comités de régions, *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée: Une contribution pour la croissance et l'emploi*, COM(2006) 567 final, le 4 octobre 2006, disponible sur europa.eu.scadplus [consulté le 13 octobre novembre 2009].

⁶⁴ Sur les sites internet de la Commission européenne et la Communauté andine sont publiés les compte rendus des rencontres du Dialogue en 2000, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.

Dans ce domaine l'échange d'information entre entités publiques chargées d'appliquer les lois contre la production et l'offre de stupéfiants sans fins thérapeutiques ou scientifiques demeure un des thèmes dominant.

Par exemple, lors de la réunion de 2000 les délégués du Pérou et d'Equateur ont expliqué l'origine et les objectifs de la toute nouvelle Ecole régionale d'intelligence anti-drogue de la Communauté andine, tout en soulignant « le potentiel qu'elle offrira aux pays participants [...] ainsi que les besoins budgétaires [qui nécessiteront] de l'appui de l'Union européenne et d'Europol à ce propos ». ⁶⁵ Le représentant d'Europol, de sa part, a offert de transmettre la demande andine au siège de l'organisme européen à La Haye. Alors que « la représentante de l'Espagne a présenté les principales conclusions de la réunion [des officiers de police] tenue à Bogotá en novembre 1999, avec la participation de fonctionnaires des pays andins et ceux de l'Union européenne ». ⁶⁶ La diplomate espagnole a aussi relevé l'importance de ce dispositif pour l'échange d'informations ainsi que le rôle d'Europol dans « la coordination, l'échange et l'analyse d'information des officiers de liens travaillant en Amérique latine » ⁶⁷. Le délégué de la présidence de la Communauté andine, exposa à cette occasion un panorama de la législation en vigueur concernant l'argent saisi et les agents secrets dans la région andine, et le fonctionnaire d'Europol fit de même sur son institution ⁶⁸.

Le Dialogue est aussi un espace pour promouvoir l'affermissement des normes multilatérales. Toujours selon le compte rendu du Dialogue en 2000, le représentant de la Bolivie épiloga l'offre de la Commission européenne de transmettre aux Etats membres de l'Union européenne la liste de substances chimiques contrôlées par les états andins lesquelles ne figurent pas dans les annexes de la Convention de Vienne. ⁶⁹ Le fonctionnaire bolivien a d'ailleurs remarqué la position de son gouvernement d'inclure le carbonate de sodium dans les substances répertoriées. De sa part, le délégué de la Colombie, après l'intervention du représentant du GAFI, a expliqué « la

⁶⁵ Secretaría General de la CAN, *Acta Cuarta Reunión de Altos Responsables Técnicos en Materia de Drogas en la Comunidad Andina y la Unión Europea*, *op.cit.*, pp. 4-5.

⁶⁶ *Idem*

⁶⁷ *Idem*

⁶⁸ *Idem*, p. 6.

⁶⁹ *Idem*

proposition andine concernant l'utilisation des actifs financiers saisis aux trafiquants dans d'activités anti-drogue »⁷⁰.

Ce type d'entente entre les interlocuteurs du Dialogue se manifesta aussi clairement en 2002, quand andins et européens se sont accordés sur la nécessité de poursuivre le travail de coopération policière et judiciaire à travers l'Ecole andine d'intelligence anti-drogue. Ils ont par ailleurs proposé d'identifier les structures de blanchiment d'argent par le biais de la comparaison des législations nationales européennes et andines. A cette occasion les participants ont envisagé la possibilité de signer un mémorandum entre Eurojust et la CAN et annoncé le début de négociations entre Europol et la Colombie, le Pérou et la Bolivie afin de signer des accords bilatéraux⁷¹. Si à ce jour seulement la police colombienne a signé un accord avec Europol pour échanger des informations techniques et stratégiques⁷², le Dialogue révèle que cet organisme européen jouit, au même titre qu'Eurojust ou l'OEDT, d'une légitimité internationale induite par les demandes de coopération adressées par les Andins.

Le rapport de 2003 nous informe que, suite à la remarque d'un fonctionnaire de la Communauté andine qui proposait d'adapter une législation sur le blanchiment d'actifs et invitait les Etats membres de l'UE à renforcer le dialogue et l'échange d'information dans ce domaine, les participants au Dialogue se sont mis d'accord pour élargir le nombre des délits liés au blanchiment d'argent⁷³. Plus concrètement, à propos du renforcement du réseau de fonctionnaires de contact [RILO par son acronyme en anglais *Regional Intelligence Liaison Office*] qui consolide les relations entre les fonctionnaires des deux régions, la délégation colombienne a recommandé un projet basé sur « l'infrastructure et les ressources humaines présentes dans chaque bureau RILO de chaque Etat membre de la CAN et de l'UE » pour avant tout renforcer « la coopération

⁷⁰ *Idem*

⁷¹ Council of the European Union, *Note from Spanish and Bolivian Co-chairs to Horizontal Working Party on Drugs: Conclusions of the Vth High-Level Meeting between the European Council and the Andean Community on Drugs*, Bruxelles, le 18 décembre 2002, disponible en www.consilium.europa.eu [consulté le 13 octobre 2009].

⁷² « Javier Solana, EU High Representative for CFSP, met with Alvaro Uribe Vélez, President of Colombia, and presided over signature of 'Europol-Colombia Agreement' », Bruxelles, le 9 février 2004, disponible en www.consilium.europa.eu [consulté le 13 octobre 2009].

⁷³ Secretaría General de la CAN, *Acta de la VI Reunión de Alto Nivel del Diálogo Especializado en materia de drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*, op.cit., p. 3.

entre les autorités douanières des deux régions »⁷⁴. Puis, lors du Dialogue de 2004 la représentante de la Commission européenne a présenté le programme « Precan » sur les précurseurs chimiques, financé par l'UE et envisagé pour toute la région andine. Le mandaté de la présidence de l'Union européenne s'est félicité de « l'excellente coopération » qui unissaient les deux groupements régionaux sur cette question. En 2005, les deux parties ont réitéré leur volonté de bâtir une coopération étroite, intra- et interrégionale, notamment pour le contrôle des précurseurs chimiques et la constitution d'une base de données commune entre les autorités policières et administratives spécialisées »⁷⁵. L'échange d'information, l'homogénéisation des normes et la coopération étroite entre organismes chargés d'appliquer les lois et réprimer toute activité liée à la production et le commerce de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques ne provoquent pas de disputes ou divergences au sein du Dialogue. Cette entente interrégionale pour réprimer le trafic illicite de stupéfiants permet de questionner l'idée largement acceptée, et diffusée en forme d'axiome par les chercheurs, selon laquelle l'approche de l'UE contre le trafic illicite de stupéfiants se fonde sur des instruments de coopération qui la placent loin de tout du recours à la force⁷⁶. La coopération technique européenne avec les organismes judiciaires et policiers des pays andins aboutie souvent dans ces derniers à l'utilisation de la force⁷⁷.

⁷⁴ *Idem*, p. 5.

⁷⁵ Secretaría General de la CAN, *Conclusiones de la VIII Reunión del Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*, op.cit., p. 2.

⁷⁶ Cf. CAMACHO Alvaro (dir.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos y América Latina*, Bogotá, Uniandes-CESO, 2006, pp. XXI-XXII; FUKUMI Sayaka, *Cocaine Trafficking in Latin America: EU and US Policy Responses*, Hampshire-Burlington, Ashgate, 2008, notamment pp. 177-216; SCHONROCK-MARTINEZ Philipp, « The European Union and Security and Defense Policy in the Andean Region », dans LOVEMAN Bryan (dir.), *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Maryland, Rowman & Littlefield Publisher, 2006, pp. 224-238; SMITH Karen, *European Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge-Malden, Polity Press, 2003, p. 180.

⁷⁷ Trois cas, la Colombie, l'Espagne et le Royaume-Uni illustrent cet argument. Dans le pays latino-américain, le programme pour le développement alternatif du premier gouvernement d'Alvaro Uribe (2002-2006), appuyé par les institutions européennes, a été conçu pour éradiquer les cultures illicites du cocaïer et prévenir son expansion et aussi comme un composant de la « politique de sécurité démocratique ». Cf. Republica de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3218, *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*, Bogota, DNP, p. 2. De sa part le Royaume-Uni, ainsi que l'Espagne, ont mis en marche une coopération militaire avec la Colombie dans le cadre de leur soutien à « la lutte contre le terrorisme et la lutte contre la drogue ». A ce propos, sur le Royaume-Uni voir GRUGEL Jean et KIPPIN Henry, « La política del Reino Unido en América Latina », dans FRERES Christian et SANHAUJA José Antonio (coord.), *América Latina y la Unión Europea: Estrategias para una asociación necesaria*, Madrid, Icaria, 2006, pp. 285-300.

Le Dialogue comporte deux fonctions politiques significatives sur l'arène mondiale. D'une part, la reconnaissance mutuelle de la pertinence des initiatives, programmes et propositions présentées par les interlocuteurs du Dialogue, fortifie la légitimité internationale de chaque groupe d'intégration régionale dans le domaine de la coopération globale contre le trafic illicite de stupéfiants. D'autre part, le contenu et les résultats des projets accordés participent à la consolidation des systèmes judiciaires, répressifs et législatifs des états contre le trafic illicite de stupéfiants et, dans ce sens, à l'affermissement de l'architecture mondiale de la coopération contre cette activité. De ce point de vue, le Dialogue est un dispositif dynamique de la régulation et le contrôle globale d'une activité considérée et interprétée comme un problème de sécurité nationale et internationale : le trafic illicite de stupéfiants.

8. Conclusion

L'objectif de ce travail a été d'étudier un dispositif interrégional sur un phénomène à caractère politique : le « Dialogue spécialisé de haut niveau entre l'Union européenne et la Communauté andine en matière de drogues ». Afin de démontrer qu'il s'agit d'un mécanisme configuré par les relations entre la Communauté andine et l'Union européenne sur la scène globale, l'examen de son origine, ses acteurs et moyens de coopération a été conjugué avec l'analyse de ses controverses et de sa place dans la régulation mondiale contre le trafic illicite de stupéfiants.

La création du Dialogue et son fonctionnement s'expliquent par les processus institutionnels destinés à contrer le trafic illicite de stupéfiants dans la CAN et l'UE. Depuis sa genèse, le Dialogue a été structuré sur la base des préférences commerciales, d'accords sur le contrôle de précurseurs chimiques et d'aide financière et coopération technique destinées à la collaboration judiciaire et policière et le développement alternatif. À travers ce mécanisme interrégional, représentants des états et institutions régionales développent des moyens, des programmes et des objectifs de coopération. Il s'agit d'un espace de rencontre annuelle entre acteurs publics – nationaux, régionaux et multilatéraux – qui échangent des informations, discutent des projets et valorisent leurs stratégies dans le domaine d'une problématique politique de portée globale : la « lutte contre la drogue ».

Ni les asymétries en ressources matérielles entre la CAN et l'UE, ni leurs différences organisationnelles empêchent qu'à chaque côté le Dialogue emporte de bénéfices, symboliques et concrets. L'UE et ses pays membres, représentés par la Commission et le Conseil, se placent comme les principaux bailleurs de fonds pour le financement de projets discutés lors du Dialogue. Alors que la CAN et ses pays membres, dont la représentation est le fruit de la coordination diplomatique, sont les principaux bénéficiaires de ces projets. Mais le Dialogue n'est pas un espace de coopération hiérarchisée. Par le biais de ses rencontres, le Dialogue renforce le processus d'intégration andin et européen dans la mesure où le jeu d'échanges et interactions légitime l'action de chaque groupe d'intégration régional à l'égard de l'autre. D'ailleurs, parce que, dans le discours et les faits, les programmes de développement alternatif se diffusent dans la réalisation de programmes de développement socio-économique, le Dialogue est un espace de marchandage et argumentation sur le sens de flux d'aide publique au développement et autour d'une multiplicité d'objectifs.

Pendant à peu près quinze ans, le Dialogue a contribué à la configuration d'une action unifiée de membres de la CAN à Bruxelles. Mais la modification des préférences généralisées européennes, notamment l'élimination du « SPG-drogues » et la création du « SPG-plus », a entraîné la disparition de la « lutte contre la drogue » comme le thème fédérateur des politiques des pays andins vers l'UE. Et le Dialogue a été déplacé à un second plan dans l'interrégionalisme euro-andin. Cependant, il continue à amplifier le poids politique international de l'UE. A travers le Dialogue des organismes communautaires européens marginalisés des processus de prise de décision centrés à Bruxelles, tels que l'OEDT, Europol ou Eurojust, bénéficient d'une visibilité internationale.

Les deux groupes d'intégration régionale développent de programmes et projets contre le trafic illicite de stupéfiants. Cependant, s'ils disposent de règles organisationnelles, d'agents politiques et spécialisés, de programmes et de structures institutionnelles pour mener une action extérieure contre le trafic illicite de stupéfiants, les programmes discutés et concertés au sein du Dialogue ne sont pas indépendants du contexte des relations internationales de chaque groupe régional ni d'ailleurs de celles de leurs Etats membres. De plus, le Dialogue permet aux états et institutions régionales de mettre en œuvre, de perfectionner et d'approfondir, les principes et les instruments d'action des accords multilatéraux par le biais notamment du partage d'informations et la coopération judiciaire et policière concentrés dans la répression de l'offre de

stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques. De cette façon, la coopération interrégionale entre l'Union européenne et la Communauté andine renforce les structures mondiales contre le trafic illicite de stupéfiants.

L'étude des interrelations euro-andines qui se manifestent dans le Dialogue a permis de dévoiler d'enjeux de l'économie politique internationale, autour de l'aide publique et des préférences commerciales liées à la « lutte contre la drogue », et de préciser les formes des relations extérieures de la CAN et l'UE pour contrer le trafic illicite de stupéfiants ainsi que la place de leur coopération interrégionale dans la régulation globale de cette problématique. L'analyse développée dans ce papier pour apporter un éclairage à la compréhension d'un cas d'interrégionalisme corrobore la pertinence d'expliquer le fait interrégional par une approche en termes de relations à double sens, et invite à ne pas limiter les débats théoriques et les études sur ce phénomène aux questionnements posés par l'acteur Union européenne sur la scène globale contemporaine.

Liste des « BRIGG Papers » parus

1/2008

Kennedy Graham, *Towards a Coherent Regional Institutional Landscape in the United Nations? Implications for Europe*

2/2008

Sieglinde Gstöhl, *'Patchwork Power' Europe? The EU's Representation in International Institutions*

3/2008

Daniele Marchesi, *The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination*

1/2009

Quentin Weiler, *The European Union and Security Sector Reform in Africa: A Leader in Theory, a Laggard in Reality?*

2/2009

Simona Lipstaite, *EU-US Cooperation in International Peace and Security: Bilateral versus Multilateral Dialogues*

3/2009

Andrew Cottey, *Sub-regional Cooperation in Europe: An Assessment*

4/2009

Giovanni Molano Cruz, *La coopération entre l'Union européenne et la Communauté andine contre le trafic illégitime de stupéfiants : une étude de cas d'interrégionalisme*